

Arbeitsbericht Nr. 28

Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen

Konzeptionelle Grundlagen und
empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung

Dr. phil. Andreas Ladner
Institut für Politikwissenschaft

Reto Steiner, mag. rer. pol.
Institut für Organisation und Personal

Nationalfondsprojekt
„Gemeindereformen - zwischen staatlicher Handlungsfähigkeit
und demokratischer Legitimation“
im Rahmen des Schwerpunktprogramms „Zukunft Schweiz“

Institut für Organisation und Personal
Direktor: Prof. Dr. Norbert Thom

Universität Bern



Engehaldenstrasse 4, CH-3012 Bern, Schweiz

Arbeitsbericht Nr. 28

Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen

Konzeptionelle Grundlagen und
empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung

Dr. phil. Andreas Ladner
Institut für Politikwissenschaft

Reto Steiner, mag. rer. pol.
Institut für Organisation und Personal

Weitere Projektmitarbeiter:
Dr. iur. Daniel Arn, Dr. iur. Ueli Friederich
und Jürg Wichtermann, Fürsprecher

Nationalfondsprojekt
„Gemeindereformen - zwischen staatlicher Handlungsfähigkeit
und demokratischer Legitimation“
im Rahmen des Schwerpunktprogramms „Zukunft Schweiz“

Institut für Organisation und Personal
Direktor: Prof. Dr. Norbert Thom
Engenhaldenstrasse 4
CH- 3012 Bern

Tel: 031 631 80 69 - Fax: 031 631 82 30
Email: iop@iop.unibe.ch - <http://www.gemeindereformen.unibe.ch>

September 1998
IOP-Verlag, Bern

ISBN 3-906471-05-5

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	1
Abbildungsverzeichnis.....	2
Tabellenverzeichnis.....	2
Abkürzungsverzeichnis.....	3
Statistische Symbolik.....	4
1. Einleitung.....	5
1.1 Ausgangslage der Gemeinden in der Schweiz.....	5
1.2 Konzeptioneller Bezugsrahmen für Reformaktivitäten in den Gemeinden.....	7
1.2.1 Externe und interne Bedingungsgrössen.....	9
1.2.2 Unmittelbare Aktionsparameter der politischen Führung.....	12
2. Bestandesaufnahme der Reformaktivitäten.....	16
2.1 Untersuchungsdesign.....	16
2.2 Reformübersicht.....	16
2.3 New Public Management.....	22
2.4 Aufgabenteilung.....	24
2.5 Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und Gemeindefusionen.....	26
2.6 Reformintensität.....	30
3. Determinanten von Reformen.....	33
3.1 Einleitung – Hypothesen.....	33
3.2 Methodisches Vorgehen.....	35
3.3 Beurteilung der Zusammenhänge.....	38
3.3.1 Allgemeine Reformaktivität.....	39
3.3.2 Spezifische Reformaktivität.....	41
4. Zusammenfassung und Ausblick.....	46
Literaturverzeichnis.....	48
Anhang: Fragebogen mit Ergebnissen.....	52
Angaben zu den Autoren.....	69

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Konzeptioneller Bezugsrahmen für Gemeindereformen	8
Abbildung 2: Zuordnung der Regelung, Erfüllung und Finanzierung bei ausgewählten Aufgaben.....	25
Abbildung 3: Gewicht, das Kanton Fusionen beimisst.....	29
Abbildung 4: Auslöser für Reformen.....	33
Abbildung 5: Zusammenhang zwischen Anzahl Gemeinden und allgemeiner Reformaktivität.....	41

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gemeindestruktur in der Schweiz	11
Tabelle 2: Gemeindeaufgaben mit Leistungsgrenzen	18
Tabelle 3: Kantone, welche bei den Gemeinden Leistungsgrenzen feststellen.....	19
Tabelle 4: Initiierte Reformprojekte in den Gemeinden.....	20
Tabelle 5: Diskussionsintensität von vier umfassenden Reformbereichen	21
Tabelle 6: Beteiligte Partner bei der NPM-Lancierung.....	23
Tabelle 7: Vorgeschriebene Interkommunale Zusammenarbeit.....	28
Tabelle 8: Primäre Aktionsparameter der verschiedenen Reformprojekte	30
Tabelle 9: Reformen in der Deutsch- und Westschweiz	31
Tabelle 10: Unabhängige Variablen.....	37
Tabelle 11: Clusters der unabhängigen Variablen	38
Tabelle 12: Zusammenhang zwischen ausgewählten unabhängigen Variablen und der allgemeinen Reformaktivität.....	40
Tabelle 13: Zusammenhang zwischen ausgewählten unabhängigen Variablen und der Reformaktivität „Zusammenarbeit Gemeinden“.....	42
Tabelle 14: Kreuztabelle Gemeindezahl-Zusammenschluss von Gemeinden	43
Tabelle 15: Zusammenhang zwischen ausgewählten unabhängigen Variablen und der Reformaktivität „Zusammenschluss Gemeinden“	43
Tabelle 16: Zusammenhang zwischen ausgewählten unabhängigen Variablen und der Reformaktivität „NPM“	44
Tabelle 17: Zusammenhang zwischen ausgewählten unabhängigen Variablen und der Reformaktivität „Neuordnung Aufgabenteilung“	45
Tabelle 18: Überprüfte Hypothesen	47

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Bd.	Band
BfS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BSP	Bruttosozialprodukt
BV	Bundesverfassung
ca.	circa
d. h.	das heisst
Dr.	Doktor
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FOCJ	Functional Overlapping Competing Jurisdictions
geogr.	geographisch
Hrsg.	Herausgeber
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
KA	Keine Antwort
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
Kt.	Kanton
N.	Note
NPM	New Public Management
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
o. J.	ohne Jahrgang
o. S.	ohne Seite
Prof.	Professor
Rz.	Randziffer
S.	Seite
Tel.	Telefon
TQM	Total Quality Management
u. a.	unter anderem
USA	United States of America
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
w. n.	weiss nicht
z. B.	zum Beispiel

Statistische Symbolik

λ	Lambda. Bestimmtheitsmass (verwendet bei Kreuztabelle, beruht auf PRE)
χ^2	Chi-Quadrat
ME	Median
MW	Mittelwert
N	Anzahl erhobener Werte
PRE	Proportional Reduction in Error
R^2	Bestimmtheitsmass (verwendet bei Linearer Regression, beruht auf Chi-Quadrat)

1. EINLEITUNG

Im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts ist Bewegung in die Landschaft der Schweizer Gemeinden geraten. New Public Management findet Einzug in die Gemeindeverwaltungen und stellt Behörden und Verwaltung vor neue Herausforderungen. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden steht zur Disposition. Wer ist zuständig für welche Aufgaben, wer zahlt und wer befiehlt? Nicht nur Abfall- und Abwasserentsorgung sollen beispielsweise in Zukunft zusammen mit anderen Gemeinden erbracht werden, sondern auch bei der Feuerwehr und beim Zivilstandesamt werden neue Zusammenarbeitsformen erprobt. Und letztlich werden gar die Gemeindegrenzen selbst in Frage gestellt. Der Kanton Luzern fördert im Rahmen des Projekts „Luzern 99“ Kooperationen und Gemeindefusionen. Ähnliche Bestrebungen sind im Kanton Tessin im Gange. Auch der Kanton Freiburg setzt seine Bemühungen zur Verringerung der Gemeindezahl fort und im Kanton Thurgau werden die Orts- und Munizipalgemeinden abgeschafft, was zu einer starken Verringerung des Gemeindebestandes führt.

Dieser Bericht gibt einen gesamtschweizerischen Überblick über die Reformaktivitäten auf kommunaler Ebene. Er stellt die Sichtweise der Kantone dar und basiert auf den Ergebnissen einer anfangs 1998 durchgeführten Befragung bei sämtlichen Kantonen. Die Befragung ist Bestandteil des Forschungsprojektes „Gemeindereformen – zwischen staatlicher Handlungsfähigkeit und demokratischer Legitimation“, welches vom Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Schwerpunktprogramms „Zukunft Schweiz“ unterstützt wird.¹ Die Sichtweise der Gemeinden wird in einem nächsten Schritt gebührend berücksichtigt.

1.1 Ausgangslage der Gemeinden in der Schweiz

Die Gemeinden in der Schweiz gelten weithin als Kernzelle von Staat und Gesellschaft. Es mag deshalb erstaunen, dass die auf dem *Einwohnerprinzip* beruhenden politischen Gemeinden erst im letzten Jahrhundert entstanden sind (vgl. Ladner 1991: 32).² Die Schweizer Gemeindeorganisation hat sich im Vergleich zu anderen Staaten als äusserst stabil erwiesen und

¹ Projektleiter ist Dr. Andreas Ladner vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Mitgestellter sind Prof. Dr. Norbert Thom vom Institut für Organisation und Personal und Prof. Dr. Ulrich Zimmerli vom Institut für öffentliches Recht. Am Forschungsprojekt mitbeteiligt sind neben den beiden Autoren dieses Arbeitsberichts (Dr. Andreas Ladner und Reto Steiner, mag. rer. pol.) auch Dr. Daniel Arn, Dr. Ueli Friederich und Jürg Wichtermann, Fürsprecher.

² Die ersten Ursprünge des Begriffs „Gemeinde“ finden sich in der Schweiz in den Kirchgemeinden und im späten Mittelalter (vgl. Schuler/Joye 1993: 678). Ein wichtiger Grundstein für die heutige Stellung der Gemeinden wurde aber erst mit der Verfassung der Helvetischen Republik gelegt (1799). Diese hob alle politischen Vorrechte der alteingesessenen Bürger auf („geburtsrechtliche Eigentümergemeinden“) und setzte an ihre Stelle die Gemeinschaft der Einwohner. Die Bundesverfassung von 1848 verhalf der Einwohnergemeinde zur allgemeinen Geltung und die Totalrevision von 1874 brachte die rechtliche Gleichstellung aller Schweizer in Gemeindefragen (Art. 43 Abs. 4 BV).

es ist bisher nicht in grossem Umfang versucht worden, durch Gemeindezusammenlegungen eine Vereinheitlichung der in ihrer Grösse stark variierenden und mehrheitlich sehr kleinen Gemeinden zu schaffen. Zwischen 1848 und 1998 ist die Zahl der politischen Gemeinden lediglich von 3203 auf 2914 gesunken (vgl. BfS 1998: Internet und Ladner 1991: 46).³ Auch innerhalb der Gemeinden stand die Implementierung von umfassenden Reformen lange Zeit aus.

In den letzten Jahren und Jahrzehnten sind die Gemeinden verstärkt unter Druck geraten, denn

- die Aufgaben der Gemeinden haben zugenommen und sind komplexer sowie interdependenter geworden,
- mit der rezessiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich auch die Finanzlage der Gemeinden verschlechtert und
- das Anspruchsniveau der Einwohnerinnen und Einwohner wie auch ihre Kritikbereitschaft ist gestiegen, während die Bereitschaft, sich für ein politisches Amt zur Verfügung zu stellen, eher abgenommen hat (vgl. Geser et al. 1996: 5 ff. und Naschold 1997: 19 f.).

Es stellt sich die Frage, wie weit die aus dem 19. Jahrhundert stammende politische Feingliederung fähig ist, den sozialen, ökonomischen und politischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden.

Durch die gesteigerte Mobilität und die immer wichtiger werdenden überlokalen Lebenszusammenhänge kommt den Gemeindegrenzen nicht mehr dieselbe Bedeutung zu wie noch vor einigen Jahrzehnten. Zudem hat sich ein bedeutender Teil der hiesigen Wirtschaft schon seit längerer Zeit unabhängig vom politischen System entwickelt und orientiert sich kaum mehr nach nationalen, geschweige denn kommunalen Gesichtspunkten.

Trotz all diesen Entgrenzungstendenzen wäre es aber falsch, vom Niedergang der Verwaltungskörperschaften auf der untersten Staatsebene auszugehen. Bund und Kantone sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf leistungsfähige lokale Körperschaften angewiesen. Dies nicht nur, weil ihnen die finanziellen und organisatorischen Ressourcen für eine zentrale Steuerung fehlen, sondern auch aufgrund der Annahme, dass gewisse Entscheidungen von den direkt Betroffenen besser gefällt werden können und es durchaus Aufgaben gibt (z. B. Volksschule und Betreuung älterer Menschen), bei denen eine möglichst geringe Distanz zwischen der operativen Leistungserbringung und den „Kunden“ von Vorteil ist. Das Spannungs-

³ 1998 hat der Gemeindebestand um 15 abgenommen: Im Kanton Thurgau gibt es seit dem 1. Januar 1998 durch die Zusammenlegung der Munizipal- und Ortsgemeinden zu Einheitsgemeinden 13 Gemeinden weniger und im Kanton Freiburg nahm der Bestand um 1 Gemeinde ab. Per 1. Juli 1998 fusionierten zudem im Kanton Graubünden Tinizong und Rona zu Tinizong/Rona.

feld „zentral-dezentral“ sollte ohne ideologische Scheuklappen unter dem Aspekt der Bürgerzufriedenheit und betriebswirtschaftlichen Effektivität und Effizienz analysiert werden. Ähnliche Überzeugungen sind bei suprastaatlichen Organisationen festzustellen. So konnte sich für die EU das Subsidiaritätsprinzip als Leitbild einer künftigen politischen Organisationsform durchsetzen (vgl. Goldsmith/Klausen 1997).

Um die Gemeinden für das 21. Jahrhundert vorzubereiten, hat sich in der Schweiz auf kommunaler Ebene seit Beginn der 90er Jahre eine starke Reformdynamik entwickelt. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass 12 von 26 Kantonen in jüngster Zeit die Initiative ergriffen haben, ihre Gemeindegesetze zu überarbeiten. Teilweise sind diese Überarbeitungen bereits vollzogen (so z. B. in den Kantonen Solothurn, Glarus, Appenzell-Auserrhoden und Bern). Darüber hinaus sorgen die Reformprojekte New Public Management, Interkommunale Zusammenarbeit, Gemeindefusionen und die Neuregelung der Aufgabenteilung und Finanzströme für Diskussionsstoff.⁴

1.2 Konzeptioneller Bezugsrahmen für Reformaktivitäten in den Gemeinden

Die Behörden und das Verwaltungskader einer Gemeinde benötigen zur Wahl einer situationgerechten Reformstrategie und deren optimalen Umsetzung umfassende Informationen über das Umfeld der Gemeinde und die zur Verfügung stehenden Aktionsparameter. Ein konzeptioneller Bezugsrahmen hilft, die einzelnen Grössen darzustellen und die Zusammenhänge zu verdeutlichen (vgl. Abbildung 1).⁵

Eine zentrale informatorische Grundlage ist die Kenntnis der gemeindeexternen und gemeindeinternen Bedingungsgrössen (vgl. Kap. 1.2.1). Obwohl die Gestaltungsmöglichkeiten und Freiheitsgrade einer Gemeinde sehr vielfältig sind, gibt es Rahmenbedingungen, welche kurzfristig nicht geändert werden können. Die Kenntnis dieser Kontextvariablen ist wichtig, um die Einflüsse auf die Gemeinde und die Auslöser von Reformprojekten besser zu verstehen. Die Finanzkrise des Staates kann beispielsweise nicht allein für das Einsetzen der Reformdynamik verantwortlich gemacht werden, sondern ist nur eine Einflussgrösse unter vielen, wie verschiedene Untersuchungen zeigen (vgl. Naschold 1997: 12 ff.).

⁴ Ein internationaler Überblick findet sich bei Naschold 1997: 22 ff.

⁵ Der konzeptionelle Bezugsrahmen ist ein Begriffs- und Hypothesenschemata, das primär auf die Beschreibung und Erklärung realer Phänomene ausgerichtet ist (vgl. Thom 1997: 213 und Grochla 1982: 14 ff.).

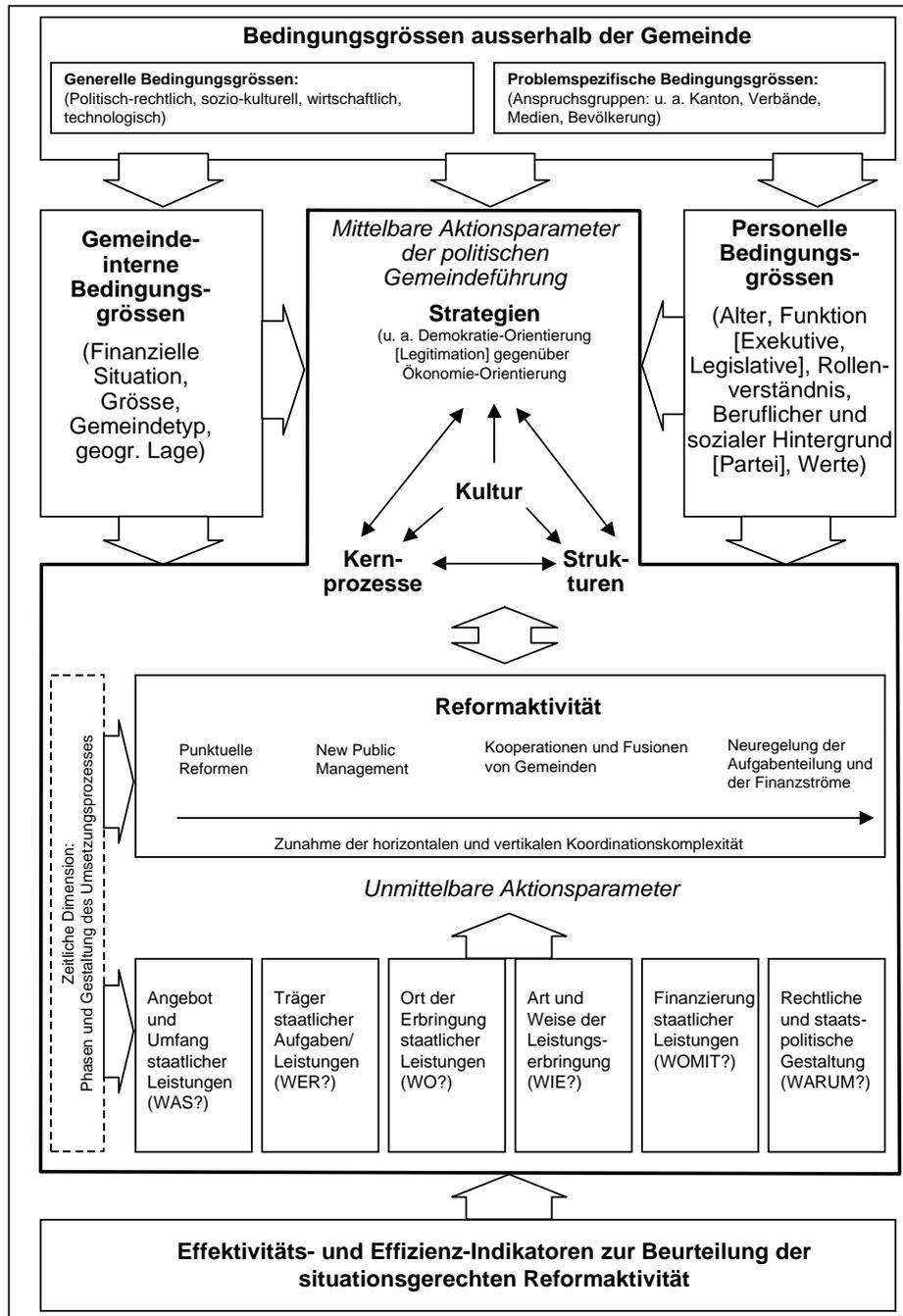


Abbildung 1: Konzeptioneller Bezugsrahmen für Gemeindereformen

Mittelfristig kann die Gemeindeführung mit ihrem Handeln die Strategien der Gemeinde, die Kernprozesse, die Strukturen und die Kultur verändern (*mittelbare Aktionsparameter*). Diese Veränderungen werden durch *Reformaktivitäten* wie NPM, die Kooperation und Fusion von Gemeinden und die Neuregelung der Aufgabenteilung und Finanzströme in Gang gesetzt. Die verschiedenen Vorhaben unterscheiden sich unter anderem durch eine unterschiedliche horizontale und vertikale Koordinationskomplexität zwischen den beteiligten Partnern (andere Gemeinden, Staatsebenen usw.).

Zur Gestaltung der Reformprojekte kann die Gemeindeführung konkrete Parameter verändern, auch *unmittelbare Aktionsparameter* genannt (vgl. Kap. 1.2.2). Sie machen die Freiheitsgrade eines Reformprojektes aus. Deren situationsgerechter und angemessener Einsatz ermöglicht eine wirkungsvolle Umsetzung der Reform.

Effektivitäts- und Effizienzindikatoren als Entscheidungsgrundlage unterstützen diesen Prozess. Sie dienen der Evaluation von Effektivität und Effizienz der verschiedenen Reformmassnahmen, d. h. die Indikatoren sind ein Instrument zur „Impact Evaluation“, mit der beurteilt werden soll, ob die für eine Reform gesetzten Ziele erreicht werden (vgl. etwa Haldermann 1997: 80 ff. und Näf 1997: 74 f.). Im Sinne einer systematischen Evaluation sollte der Einsatz der Indikatoren zu nachvollziehbaren Überlegungen führen, welche auf einem systematischen Vorgehen beruhen und zur Gewinnung möglichst objektiver Information beitragen. Die Entwicklung der Indikatoren ist erst bei genauer Kenntnis des Untersuchungsgegenstandes möglich, da es sich um eine Verdichtung aller relevanten Informationen handelt, die im Bezugsrahmen dargestellt werden.

1.2.1 Externe und interne Bedingungsgrössen

Die *Bedingungsgrössen ausserhalb der Gemeinde* lassen sich in *generelle* und *problemspezifische* Bedingungsgrössen unterteilen: Die *generellen* Bedingungsgrössen (macro environment) gelten für eine Vielzahl von Gemeinden und andere öffentliche Gemeinwesen in einem zusammengehörenden geographischen Raum, z. B. der Schweiz. Sie lassen sich in vier Gruppen untergliedern:

- Politisch-rechtliche Rahmenbedingungen (z. B. Gesetzgebung der übergeordneten Staatsebenen, Europäische Integration, Ausgestaltung des Föderalismus)
- Sozio-kulturelle Rahmenbedingungen (z. B. Gesellschaftlicher Wertewandel mit den Tendenzen zur Pluralisierung, Individualisierung und Säkularisierung)
- Wirtschaftliche Rahmenbedingungen (z. B. Globalisierung mit intensiver gewordenem Wettbewerb, der auch den öffentlichen Sektor erfasst)
- Technologische Rahmenbedingungen (z. B. Technologien wie Internet, welche neue Konzeptionen des Raums, der Zeit und des Ortes ermöglichen. Der Einsatz des Internets in der Verwaltung wird unter dem Begriff „Electronic Government“ diskutiert (vgl. Chappelet 1996: Internet).)

Die *aufgabenspezifischen* Bedingungsgrössen (task environment) sind von extern auf die Gemeinde wirkende Faktoren, mit denen die Gemeinde zur Erreichung ihrer Ziele interagiert, interagieren kann oder aufgrund verbindlicher Vorschriften interagieren muss (vgl. Grochla

1982: 14 ff.). Im Gegensatz zu den allgemeinen Bedingungsgrössen handelt es sich hier um konkrete Interaktionspartner.

Die Gemeinden müssen bei ihren Reformaktivitäten eine Vielzahl Interaktionspartner in ihr Handeln miteinbeziehen: Bund, Kantone, umliegende Gemeinden, Interessenverbände wie die kantonalen Gemeindeverbände, Beratungsunternehmen, Wissenschaftler, Medien, Parteien, Bürgerinnen und Bürger und privatwirtschaftliche Unternehmen.

Die gemeindeexternen Bedingungsgrössen haben sich in den letzten Jahren stark gewandelt und die Reformen begünstigt, wie eine Befragung der Schweizer Gemeinden im Jahre 1994 zeigt (vgl. Geser et al. 1996: 103 ff.). Die übergeordneten Staatsebenen bestimmen beispielsweise im wesentlichen den Gestaltungsspielraum der Gemeinden. Die Zunahme kommunaler *Vollzugsarbeit* hat sich in den späten 80er und 90er Jahren fast unmerklich vollzogen und in letzter Zeit bei vielen Gemeinden zu Leistungsgrenzen geführt (vgl. Zulliger 1998: 59). Städte und Agglomerationen sind dabei mit einer Zunahme von Aufgaben im wohlfahrtsstaatlichen Bereich konfrontiert. Die kleineren und mittleren Gemeinden haben besonders mit baulichen und infrastrukturellen Problemen zu kämpfen. Viele der Probleme sind Auswirkungen gesellschaftlicher Entwicklungen (Arbeitslosigkeit, Asylfragen, Betreuung älterer Menschen, aber auch Verkehrs- und Umweltprobleme), denen sich Gemeinden stellen und für die sie auch Lösungen suchen müssen.

Die *gemeindeinternen Bedingungsgrössen* sind Rahmenbedingungen innerhalb einer Gemeinde, welche kurzfristig nicht geändert werden können. Sie sind oft eine Folge landesweiter ökonomischer und struktureller Entwicklungen, die mit einem „Time lag“ auf die Gemeinden ausstrahlen: Dazu gehört beispielsweise die angespannte wirtschaftliche Situation und die finanzielle Lage von Bund und Kantonen, die auch bei den Gemeinden ihre Auswirkungen zeitigen: 33% der Gemeinden in der Schweiz schlossen in den vergangenen drei Jahren mit einem Defizit ab, 15% mit ausgeglichener Rechnung und „nur“ 52% mit einem Ertragsüberschuss (vgl. Kap. 2.2). Gründe sind stagnierende Steuereinnahmen und steigende Ausgaben z. B. im Sozialbereich. Die Zukunft ist ungewiss.

Eine weitere gemeindeinterne Einflussvariable ist die durchschnittliche Gemeindegrösse. Die Mediane in den Kantonen variieren zwischen 305 Einwohnern im Kanton Graubünden und 404 im Kanton Waadt auf der einen Seite der Skala bis hin zu Zug mit durchschnittlich 6767 Einwohnern pro Gemeinde und dem nur drei Grossgemeinde zählenden Stadtkanton Basel-Stadt. Die durchschnittliche Gemeindegrösse hat im letzten Jahr leicht zugenommen, da mehr Personen in der Schweiz wohnen und einige Gemeinden fusioniert haben. Einfluss haben zudem u. a. auch die Struktur der Gemeinde (z. B. Agglomerationsgemeinde, Stadt, ländliche Gemeinde, Berggemeinde) und die geographische Lage. Tabelle 1 zeigt zusammenfassend die Gemeindestruktur in den Schweizer Kantonen (vgl. BfS 1998 und noch unveröffentlichte Quellen des BfS).

Kanton	Kantonsgrösse (Ständige Wohnbevölkerung per 31.12.1997 in Tausend)	Anzahl Gemeinden (per 1.7.1998)	Median Gemeindegrösse (per 31.12.1996)	Median Gemeindegrösse (per 31.12.1997)
Zürich	1181,6	171	2888	2990
Bern	938,6	400	882	870
Luzern	342,9	107	1687	1718
Uri	35,8	20	892,5	905
Schwyz	125,2	30	2644,5	2685
Obwalden	31,8	7	4174	4191
Nidwalden	37,2	11	2854	2926
Glarus	38,7	29	658	643
Zug	95,1	11	6583	6767
Freiburg	229,9	246	409	418
Solothurn	241,6	126	997,5	997,5
Basel-Stadt	193,1	3	20825	20726
Basel-Land	255,3	86	1077	1127
Schaffhausen	73,7	34	634	644,5
Appenzell-Ausserrhoden	54,0	20	1681	1707,5
Appenzell-Innerrhoden	14,9	6	1857,5	1835,5
St. Gallen	443,9	90	3374	3344
Graubünden	185,5	212	305	305
Aargau	534,0	232	1238	1274
Thurgau	225,4	90	1853	1940
Tessin	305,6	245	519	512
Waadt	608,2	385	402	403
Wallis	273,4	163	685	683
Neuenburg	165,4	62	897	886,5
Genf	396,6	45	1974	2049
Jura	69,4	83	415	402,5
Total	7096,8	2914	834	840,5 Mittelwert: 2423

Tabelle 1: Gemeindestruktur in der Schweiz

Eine spezielle Kategorie von gemeindeinternen Rahmenbedingungen sind *die personellen Bedingungsgrössen*. Die Abgeordneten in der Exekutive und Legislative und das Verwaltungskader geben das Tempo von Reformen in Gemeinden vor. Sogar wenn eine Reform vom Kanton verordnet wird, bedeutet dies nicht, dass alle Gemeinden die Aufgabe in gleicher Weise lösen. Der berufliche und soziale Hintergrund der Entscheidungsträger und die parteipolitische Zusammensetzung spielen eine wesentliche Rolle wie auch das Rollenverständnis und die Werte, die in der Gemeinde vertreten werden.

1.2.2 Unmittelbare Aktionsparameter der politischen Führung

Die *Aktionsparameter*, welche die Behörden und Führungskräfte in der Regel unmittelbar verändern können, um Reformen zu gestalten, basieren auf verschiedenen grundlegenden Fragestellungen, die sich mit der Staatstätigkeit an der Schwelle zum 21. Jahrhundert befassen.

Das Angebot und der Umfang staatlicher Leistungen (WAS)

Die Staatsaufgaben und die damit verbundenen Kosten sind in den letzten Jahren und Jahrzehnten drastisch angewachsen. So hat sich im Durchschnitt in 20 erfassten OECD-Ländern die Staatsquote von 42% im Jahre 1980 auf 47% im Jahre 1996 erhöht (vgl. EFV 1998a: Internet). Die Schweiz und vor allem die Gemeinden sind von dieser Entwicklung nicht verschont geblieben. Die Staatsquote der gesamten öffentlichen Hand stieg überdurchschnittlich von 32,4% im Jahre 1980 auf 39,3% 1996 (vgl. EFV 1998b: Internet).⁶ Die Staatsquote der Gemeinden betrug dabei 1980 9,1% und ist 1997 gemäss Voranschlag auf 10,8% angewachsen.

Aufgrund der zunehmenden Knappheit der finanziellen Ressourcen, welche durch die Wirtschaftskrise der 90er Jahre verstärkt wurde, stellt sich am Ende des 20. Jahrhunderts die Frage, welche Aufgaben/Leistungen der Staat überhaupt noch erbringen kann oder soll. Das zunehmende Wachstum der Staatstätigkeit wird in breiteren Bevölkerungskreisen und auch von Wissenschaftlern kritisch hinterfragt und als nicht mehr finanzierbar bezeichnet. Für die kleineren und mittleren Gemeinden kann sich dieses Problem verschärfen, da sie die vom Kanton verordneten Aufgaben in der Regel gleich zu erfüllen haben wie grosse Gemeinden (vgl. etwa Schedler 1995: 2 und Thalmann 1997: 13 f.) Die Allokation der knappen Ressourcen führt zu mehr Verteilungskämpfen zwischen den einzelnen Interessengruppen.

Die Grundfrage lautet: Soll sich der Staat verstärkt auf die eigentlichen Kernaufgaben beschränken und möglichst viele Aufgaben privatisieren? Wenn ja: Wie weit wird durch eine allfällige Privatisierung nicht nur die Versorgungssicherheit, sondern auch die Versorgungsgerechtigkeit gefährdet (soziale Erwünschtheit der Privatisierung)?

⁶ Die Staatsquote misst den Anteil der Staatsausgaben aller drei staatlichen Ebenen, d. h. Bund, Kantone, Gemeinden (inklusive die obligatorischen Sozialversicherungen) in Prozent des BIP, beziehungsweise BSP. Die Schweiz liegt im internationalen Vergleich im hinteren Mittelfeld. Die höchsten Staatsquoten der OECD-Länder haben Schweden (64,3%), Finnland (57,4%) und Dänemark (56,7%).

Träger staatlicher Aufgaben/Leistungen (WER)

Bei zahlreichen staatlichen Aufgaben (z. B. Bauwesen, Soziale Sicherung) sind die Zuständigkeitsverhältnisse in den letzten Jahrzehnten komplexer geworden. Die fortschreitende Politikverflechtung, eine teilweise Überforderung beim Vollzug und die Einschränkung des effektiven Handlungsspielraums führen zur Frage, wer die einzelnen Staatsaufgaben zu erbringen hat. Dies beinhaltet beispielsweise ein Überdenken der Zuständigkeiten auf der vertikalen Dimension zwischen den verschiedenen Staatsebenen (zum Beispiel bei der Rückbesinnung auf das Subsidiaritätsprinzip). Dabei sollte die Übereinstimmung von Rechtssetzung, Finanzierung und Vollzug thematisiert werden (Entflechtung, vertikaler Finanzausgleich). Betriebswirtschaftlich ausgedrückt geht es darum, eine Kongruenz zwischen Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung zu schaffen („Wer zahlt, befiehlt“).

Zudem mag es in gewissen Bereichen sinnvoll sein, dass der Staat gewisse Leistungen nicht selber anbietet, sondern bei Dritten einkauft (Outsourcing).

Ort der Erbringung staatlicher Leistungen (WO)

Eng mit den Trägern von Aufgaben verknüpft ist auch eine räumliche Komponente. Im Zeitalter der zunehmenden Mobilität und steigender Interdependenzen wandelt sich die Bedeutung von Grenzen sowohl zwischen den Staaten (supranationale Organisationen) wie auch zwischen den politischen Subeinheiten eines Staates (Regionen, Agglomerationen). Funktionale Erfordernisse treten in Konflikt mit historisch-politischen Gegebenheiten, wobei grosse sektorale Unterschiede bestehen können. So ist es beispielsweise durchaus denkbar, dass sich je nach staatlicher Aufgabe unterschiedliche ideale Räume anbieten und die politische Gemeinde als primärer politischer Raum auf lokaler Ebene zusehends an Bedeutung verliert.⁷ Zweckverbände erfüllen teilweise diese Erfordernis.

Art und Weise der Leistungserbringung (WIE)

Ein zentrale Fragestellung betrifft die Art und Weise der Leistungserstellung. Gerade im Rahmen des New Public Managements, das im folgenden Kapitel beschrieben wird, rückt diese Frage ins Zentrum. Wie sollen staatliche Leistungen erbracht werden? Welche Freiräu-

⁷ Frey sieht beispielsweise in FOCJ (Functional overlapping competing jurisdictions) eine effiziente Form der Leistungserbringung: Für jede Aufgabe wird eine grössenoptimale Verwaltungseinheit gebildet. Ein Bürger ist dann Mitglied verschiedener Verwaltungseinheiten, die jeweils nur eine Aufgabe erfüllen und zudem zueinander in Konkurrenz stehen (vgl. Frey 1997: 11 ff.).

me und Zeitperspektiven erfordert eine effektive und effiziente Leistungserbringung? Wie weit müssen privatwirtschaftliche Effizienzüberlegungen neu definiert werden, wenn davon ausgegangen wird, dass es ein Spannungsfeld zwischen ökonomischen und politischen Zielen geben kann?

Finanzierung staatlicher Aufgaben (WOMIT)

Nicht nur vor dem Hintergrund der Finanzkrise der öffentlichen Hand, sondern auch aus konjunkturpolitischen, sozialpolitischen und ökologischen Überlegungen stellt sich die Frage, welche staatlichen Leistungen in welchem Ausmasse durch direkte oder indirekte Steuern und durch Gebühren (z. B. Leistungsabgaben) finanziert werden sollen. So mag sich etwa das Verursacherprinzip aus ökologischer Sicht bei Abfallsackgebühren als sinnvolles Steuerelement erweisen, kontrovers sind hingegen die sozialpolitischen Komponenten bei einer Benzinpreiserhöhung, welche nicht nur die externen Kosten des Verkehrs internalisiert, sondern auch zu einer Reduktion des Verkehrsaufkommens führen soll, so dass die bestehenden Luftreinhaltevorschriften eingehalten werden können.

Rechtliche und staatspolitische Gestaltung (WARUM)

Die Rolle der Rechtssetzung wird zur Zeit kritisch hinterfragt. Wie weit kann mit den klassischen Rechtsregeln basierend auf Konditionalprogrammen (Wenn-dann-Bestimmungen) die heutige Gesellschaft noch gesteuert werden? Braucht es nicht vielmehr an Zielen orientierte Finalprogramme respektive Relationalprogramme, die auch Rückkoppelungseffekte aufnehmen? Thematisiert werden muss die Rolle von Tauschgeschäften (Abstimmungspakete, Runde Tische) und wie sie sich mit der Rechtssicherheit, dem Legalitätsprinzip und dem Grundsatz der Einheit der Materie vertragen. Auch die Gegenthese muss geprüft werden, ob nicht gerade eine allzu dichte Normierung das Legalitätsprinzip und damit die rechtsgleiche Behandlung vergleichbarer Sachverhalte unterläuft (vgl. Friederich/Wichtermann 1997: 12).

Seit den 60er Jahren wird die Stimmbürgerschaft nicht nur häufiger zur Urne oder an die Gemeindeversammlung gerufen, sondern auch mit zunehmend komplexeren Entscheidungen konfrontiert. Gleichzeitig geht die Partizipationsbereitschaft zurück. Gemeindeversammlungen klagen über schlechte Besucherzahlen, die Wahlbeteiligung ist tief und rückläufig und auch die Abstimmungsbeteiligung bewegt sich im Durchschnitt auf einem tiefen Niveau. Allerdings zeigt sich, dass daraus nicht vorschnell auf ein gesteigertes politisches Desinteresse geschlossen werden kann. Umstrittene Sachgeschäfte (Armeeabschaffung, EWR-Abstimmung) haben in jüngster Zeit zu beachtlich hohen Beteiligungswerten geführt. Zudem

kann davon ausgegangen werden, dass die Anspruchshaltung dem Staat gegenüber eher zugenommen hat.

Tiefe Beteiligungszahlen führen zur Frage nach der demokratischen Legitimation der so gefassten Entscheidungen. Weiter stellt sich das Problem der politischen Planbarkeit, d. h. wie die Bedürfnisse und vor allem die zu erwartenden Reaktionen der Betroffenen möglichst frühzeitig in einen Planungsprozess integriert werden können. Wie kann sichergestellt werden, dass die Entscheidungsträger über ausreichende Informationen verfügen und grundsätzlich die Legitimation staatlichen Handelns erhöht werden kann? Welche Rolle/Funktion können Stimmbürgerschaft/Parlament gegenüber Exekutive/Verwaltung übernehmen?

2. BESTANDESAUFNAHME DER REFORMAKTIVITÄTEN

2.1 Untersuchungsdesign

Anfangs 1998 wurde zur Beantwortung der skizzierten Fragestellungen an die Gemeindedirektionen sämtlicher 26 Kantone der Schweiz ein Fragebogen geschickt, welcher nach der Verbreitung verschiedener Reformvorhaben in den Gemeinden aus der Sicht des Kantons fragt und zu erfassen versucht, wie weit die Initiative von den Gemeinden oder vom Kanton ausgeht. Die Rücklaufquote der Befragung betrug 100%. Die Untersuchung hat explorativen Charakter für die Präzisierung des konzeptionellen Bezugsrahmens. Im September 1998 folgt eine Vollerhebung direkt bei den Schweizer Gemeinden. Die interessantesten Reformbeispiele werden 1999 in detaillierten qualitativen Fallstudien untersucht.⁸ Ziel ist es, neben einer Bestandesaufnahme auch Gestaltungsempfehlungen zu entwickeln, welche den Gemeinden eine situationsadäquate Entscheidung bei einzelnen Reformvorhaben ermöglichen.

Im folgenden werden die Ergebnisse der Kantonsbefragung vorgestellt, um einen ersten Einblick in die Reformaktivitäten zu geben und Auslöser für Reformprojekte festzustellen.

2.2 Reformübersicht

Die finanzielle Lage der Schweizer Gemeinden ist ernst, aber noch nicht bedrohlich. In den Jahren 1995–1997 schlossen zwar 33% aller Gemeinden mit einem Defizit ab und 28% mussten den Steuerfuss erhöhen. Trotzdem gibt es immer noch 52% Gemeinden, die einen Ertragsüberschuss vorweisen konnten. In den Medien wird wohl vor allem über Problemfälle und die schwierige finanzielle Lage vieler grösserer Städte berichtet. Die Gemeinden insgesamt stehen deutlich besser da als der Bund und die Kantone.

Zu denken geben mag, dass die Differenzen zwischen den reicheren und ärmeren Gemeinden nach dem Empfinden der Hälfte aller Kantone zugenommen haben.

Viele Kantone glauben, dass die Gemeinden bei der Erfüllung einzelner Gemeindeaufgaben Schwierigkeiten haben und an Leistungsgrenzen stossen. Als problematisch werden vor allem die Fürsorge, die Arbeitslosenunterstützung, die Raum- und Zonenplanung, die Integration von Ausländern und der Verkehr eingeschätzt (vgl. Tabelle 2 sowie den Fragebogen mit den Antworten im Anhang für alle Aufgabenbereiche). Ähnliche Resultate hat auch eine 1994

⁸ Im Rahmen des Nationalfondsprojektes „Gemeindereformen“ ist seit September 1998 eine Internet-Reformdatenbank in Betrieb (<http://www.gemeindereformen.unibe.ch>), auf der alle bekannten Reformprojekte der Schweizer Gemeinden, Kantone und des Bundes erfasst sind und online abgerufen werden können. Eine Kurzzusammenfassung orientiert über das Projekt. Zudem können darüber publizierte Zeitungsartikel im Originalformat gelesen werden. Das Ziel ist die Schaffung eines Informationsnetzwerkes, das einen Know-how-Transfer zwischen den Verantwortlichen von Reformprojekten in der öffentlichen Verwaltung ermöglicht.

durchgeführte gesamtschweizerische Befragung der Gemeindeschreiber ergeben (vgl. Geser et al. 1996). Ihrer Ansicht nach stossen die Gemeinden ebenfalls im Sozialbereich (Fürsorge, Arbeitslose) an Leistungsgrenzen. Die Gemeindeschreiber erwähnten zusätzlich die Bereiche „Abfallentsorgung“, und „Baubewilligung“, bei denen die Kantone etwas weniger häufig Leistungsgrenzen ausmachen. Erwähnenswert ist weiter die Diskrepanz beim Drogenproblem, wo die Kantone deutlich häufiger davon ausgehen, dass bei den Gemeinden Leistungsgrenzen bestehen.

Ausgeprägte Probleme diagnostizieren die Kantone aber nicht. Bei einem maximal möglichen aufgabenbezogenen Leistungsgrenzenindex von 52 Punkten liegt das erreichte Maximum bei 24 Punkten (vgl. zur Berechnung des Indexes die Angaben in Tabelle 1). In vielen Bereichen mit potentiellen Leistungsgrenzen wird schon heute intensiv zusammengearbeitet, was der Grund für dieses Ergebnis sein mag.

Vor allem die Kantone Zürich, Jura, Bern und Wallis stellen Leistungsgrenzen bei den Gemeinden fest (vgl. Tabelle 3). Keine Leistungsgrenzen konstatieren hingegen die Kantone Zug, Appenzell-Innerrhoden und Glarus. Zug ist interessanterweise der Kanton mit den durchschnittlich grössten Gemeinden. Es ist damit indes nicht gesagt, welche Gemeinden *objektiv* gesehen die grössten Leistungsdefizite haben, sondern nur, wie die subjektive Einschätzung der Kantone aussieht.

Interessant ist die Feststellung, dass vor allem die grossen Kantone Zürich und Bern bei den Gemeinden erhebliche Vollzugsdefizite feststellen.

In welchen Politikbereichen orten Sie von Seiten des Kantons Schwierigkeiten bei den Gemeinden, die ihnen zufallenden Aufgaben zu erfüllen?

Höchste Werte: Aufgabenbezogener
Leistungsgrenzenindex

Neue Armut/Fürsorgefälle/Vormundschaftsfälle	24
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	19
Raum- und Zonenplanung	17
Integration von Ausländern	17
Betreuung von Asylsuchenden	17
Privater Verkehr (Strassenbau, Verkehrsberuhigung)	16
Öffentlicher Verkehr	16
Betreuung von Drogenabhängigen	16
Jugendfragen	15

Tiefste Werte:

Energieversorgung	5
Gemeindepolizeiliche Aufgaben	5
Wasserversorgung	6
Sport/Sportanlagen	7
Zivilschutz	8
Kulturelle Veranstaltungen/ Kulturfragen	8
Gemeindeverwaltung im engeren Sinn	9
Öffentliche Bauten	10
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	10

Für alle 27 **Gemeindeaufgaben**, welche den Kantonen vorgelegt wurden, konnten die Kantone auswählen zwischen „grosse Schwierigkeiten“, „gewisse Probleme“, „keine Probleme“ und „keine Gemeindeaufgabe“. Der aufgabenbezogene Leistungsgrenzenindex wurde folgendermassen bestimmt: Pro Aufgabe, die mit „grosse Schwierigkeiten“ angekreuzt wurde, gab es 2 Punkte und für „gewisse Schwierigkeiten“ 1 Punkt. Die maximal mögliche Punktzahl wäre 52 (26 Kantone x 2 Punkte).

Tabelle 2: Gemeindeaufgaben mit Leistungsgrenzen

Höchste Werte:	Kantonsbezogener Leistungsgrenzenindex
Zürich	27
Jura	26
Bern	24
Wallis	23
Solothurn	22
Graubünden	21
Waadt	20
Obwalden	18
Uri.....	16
Aargau	15
Thurgau	15
Nidwalden	14
Appenzell-Ausserrhoden.....	13
Schwyz	13
Basel-Land	13
Tessin	12
Basel-Stadt	11
St. Gallen.....	8
Neuenburg	7
Genf.....	6
Glarus	4
Appenzell-Innerrhoden.....	3
Zug	1

Für alle 27 Gemeindeaufgaben, welche den **Kantonen** vorgelegt wurden, konnten die Kantone auswählen zwischen „grosse Schwierigkeiten“, „gewisse Probleme“, „keine Probleme“ und „keine Gemeindeaufgabe“.

Der kantonsbezogene Leistungsgrenzenindex wurde folgendermassen bestimmt: Pro Aufgabe, die mit „grosse Schwierigkeiten“ angekreuzt wurde, gab es 2 Punkte und für „gewisse Schwierigkeiten“ 1 Punkt. Die maximal mögliche Punktzahl wäre 54 (27 Aufgaben x 2 Punkte).

Die Kantone Luzern, Freiburg und Schaffhausen beantworteten die Frage nur sehr lückenhaft und konnten deshalb nicht in die Auswertung miteinbezogen werden.

Tabelle 3: Kantone, welche bei den Gemeinden Leistungsgrenzen feststellen

Die angespannten Finanzen und der zunehmende Leistungsdruck in den Gemeinden haben deshalb in jüngster Zeit in praktisch allen Kantonen Kommunalreformen ausgelöst. Tabelle 4 zeigt überblicksartig, welche Reformen bis jetzt *lanziert* worden sind und zudem, ob der Kanton und/oder die Gemeinden die Initiative ergriffen haben.

In welchen Kantonen wurde in jüngster Zeit die Initiative ergriffen, um in irgendeiner Form Stellung, Aufgaben und Organisation der Gemeinden zu verändern?			
	Anzahl Kantone (Absolut)	Anteil Kanton (In Prozent)	Anteil Impuls durch Gemeinden*
Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden	20	95	70
Reorganisation der Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden	20	95	40
Neuregelung des Finanzausgleichs	16	94	13
Schaffung/Überarbeitung des kantonalen Gemeindegesetzes.....	12	100	17
Abschaffung des Beamtenstatus.....	12	58	58
Versuche mit NPM.....	11	55	64
Förderung der Zusammenlegung von Gemeinden	9	89	44
Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für NPM Projekte	8	67	44
Besoldungsrevision für „Gemeindeangestellte“	8	22	89
Wechsel zu vermehrt ungebundenen Transfers (Globalbudgets)	8	63	50
Anstrengungen zur finanziellen Entlastung der Kernstädte	7	43	86
Verkleinerung der Gemeindeexekutiven.....	7	0	100
Professionalisierung der Gemeindeexekutiven	6	0	100
Neuordnung des Kommissionswesens in den Gemeinden.....	6	0	100
Einführung des horizontalen Finanzausgleichs.....	5	100	25
Einführung von Lastenausgleichsmodellen	3	67	33
Beizug von Modellen, die mit „Normkosten“ operieren.....	2	50	50
Reformen der Gemeinde-(Stadt-)parlamente	2	0	100

* Projekte können gleichzeitig sowohl vom Kanton als auch von den Gemeinden initiiert werden. Deshalb kann die Prozentsumme Kanton+Gemeinden über 100% liegen.

N=26

Tabelle 4: Initiierte Reformprojekte in den Gemeinden

Die vier in der Öffentlichkeit am häufigsten *initiierten* komplexen Reformprojekte auf kommunaler Ebene sind die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (dadurch in der Regel auch die Neuregelung des Finanzausgleichs), die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden respektive deren Fusion sowie Projekte, die sich unter dem Stichwort New Public Management zusammenfassen lassen.

Die Überarbeitung der Gemeindegesetze wird in dieser Arbeit nicht behandelt, da die rechtliche Normierung zum einen eine Grundlage für die verschiedenen Reformen darstellt und zum anderen primär juristische Fragen tangiert. Auch die Abschaffung des Beamtenstatus bleibt nur am Rande erwähnt, da es sich um eine „Minireform“ handelt, die zudem mit NPM verknüpft ist.

In Tabelle 5 wird die *aktuelle Diskussionsintensität* dieser vier Reformprojekte in den Kantonen dargestellt. Es zeigt sich, dass die Neuordnung der Aufgabenteilung und eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden im Realisierungsprozess ziemlich weit fortgeschritten sind, während sich NPM noch in einem ersten Diskussionsstadium zu befinden scheint. Bei der Gemeindezusammenlegung ergibt sich demgegenüber die stärkste Polarisierung zwischen den Kantonen: hier ist der Anteil der Kantone, bei denen ein solcher Reformschritt kein Thema ist, deutlich am grössten. Im folgenden sollen die vier Reformprojekte näher betrachtet werden.

Welche der folgenden Reformprojekte auf Gemeindeebene werden in Ihrem Kanton zur Zeit diskutiert?	sehr aktuell	wird zum Teil diskutiert	kein Thema	keine Antwort
Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden	62	23	12	4
Stärkere Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden	54	46	0	0
Zusammenlegung von Gemeinden	31	27	35	8
New Public Management	23	69	4	4
N=26, Angaben in Prozent				

Tabelle 5: Diskussionsintensität von vier umfassenden Reformbereichen

2.3 New Public Management

Art und Ziel der Reform

New Public Management (NPM) ist seit den 80er Jahren ein Denkansatz für eine neue Managementphilosophie, welche Politik und Verwaltung stärker nach privatwirtschaftlichen Managementtechniken, unternehmerischen Erfolgsprinzipien und marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen ausrichten will (vgl. Steiner 1997: 21 ff.). Die Verwaltung soll ihre Leistungen sowohl rationeller als auch bürger- und kundennäher erbringen. Dabei wird nicht primär eine Privatisierung angestrebt, sondern eine Leistungssteigerung der Verwaltung. Ungeöhnlich an NPM ist die Ganzheitlichkeit des Ansatzes. Neun Merkmale können für NPM, auch Wirkungsorientierte Verwaltungsführung genannt, als charakteristisch bezeichnet werden (vgl. etwa Buschor 1993: 19):

1. Kunden- und Bürgerorientierung
2. Bestrebungen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung sowie Kostensenkung
3. Wirkungs- statt Inputorientierung
4. Leistungsaufträge an die Leistungserbringer gemeinwirtschaftlicher Aufgaben. Wettbewerb über interne Märkte sowie Auswärtsvergabe (Outsourcing) und Privatisierung
5. Bessere Unterscheidung der strategischen (vorwiegend bei den politischen Behörden) von den operativen Kompetenzen (vorwiegend bei den Dienststellen)
6. Trennung der Funktionen des Leistungsträgers (Provider) und des Leistungsfinanzierers (Funder)
7. Schaffung konzernähnlicher Verwaltungsstrukturen mit vermehrter Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung bei den Dienststellen
8. Umfassende Wirkungs- und Ordnungsmässigkeitsprüfung
9. Förderung monetärer sowie nichtmonetärer Leistungsanreize und Einführung des Leistungslohns

Die Übernahme privatwirtschaftlich etablierter Instrumente wie Total Quality Management (TQM), Lean Production und die Einführung von Profit-Centers setzte im anglo-amerikanischen Raum ein. Die dahinterstehende Denkschule sind unter anderem der Managerialismus und Neo-Taylorismus (vgl. Keraudren/van Mierlo 1998: 40 ff.). Die Entwicklung erfolgte zuerst auf kommunaler Stufe, vor allem in grösseren Städten. „Reinventing Government“ in den USA, „The Next Steps“ in Grossbritannien, Christchurch in Neuseeland und das „Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung“ (KGSt) in Deutschland sind einige der ersten Schritte in Richtung New Public Mana-

gement. Seit anfangs der 90er Jahre wird das Reformmodell auch in der Schweiz diskutiert und eingeführt (vgl. Schedler 1997: 121 ff.).

Umsetzung in der Schweiz

In 24 von 26 Schweizer Kantonen sind in der *kantonalen Verwaltung* im Erhebungsjahr 1998 Reformbestrebungen im Gange, welche sich unter dem Konzept „New Public Management“ zusammenfassen lassen. Einzig die Kantone Glarus und Zug machen bei NPM zur Zeit nicht mit.

Bei den *Gemeinden* ist NPM weitaus weniger verbreitet: Erst in 13 Kantonen gibt es Pilotprojekte auf Gemeindeebene. Vermutlich wird sich dies bald ändern, denn 24 Kantone geben an, dass dieses Thema für die Gemeindeebene sehr aktuell oder zum Teil aktuell ist. Nur im Kanton Appenzell Innerrhoden wird NPM auf Gemeindeebene offiziell nicht diskutiert .

Dass die Einführung von NPM rechtliche Implikationen hat, bejahen 15 Kantone, die ihre Gemeindegesetze ändern müssen. Erst 5 Kantone haben die notwendigen gesetzlichen Anpassungen schon vorgenommen.

Die Initiative für die NPM-Projekte in den Gemeinden haben die Kantonsverwaltungen Bern, Luzern, Basel-Land, Appenzell-Ausserrhoden, Aargau und Genf ergriffen, während in den Kantonen Zürich, Bern, Obwalden, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land und Thurgau der Startimpuls einzig oder auch von den Gemeinden ausging. An der konkreten Lancierung der 13 schon bestehenden Reformprojekte waren unterschiedlichste Partner beteiligt, wie Tabelle 6 zeigt.

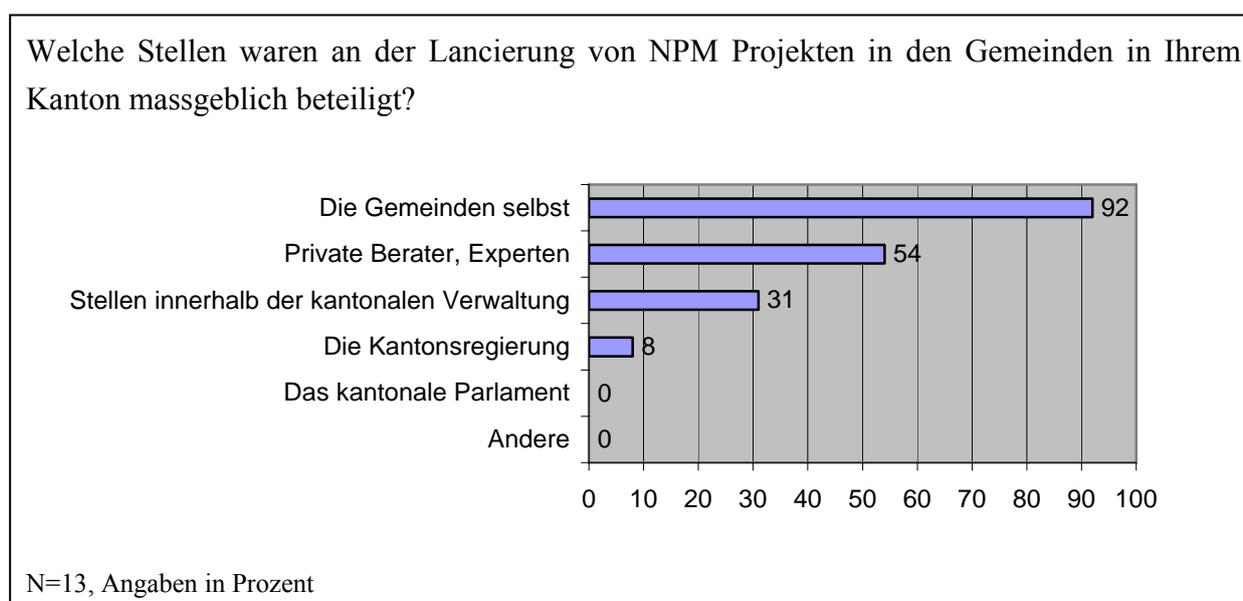


Tabelle 6: Beteiligte Partner bei der NPM-Lancierung

Die Hoffnung, welche die Kantone mit der Einführung von NPM auf Gemeindeebene verknüpfen, sind sehr ähnlich: Genannt werden die Steigerung der Effektivität und Effizienz bei der Aufgabenerfüllung, aktivere und schlagkräftigere Gemeinden mit schlanken Strukturen bis hin zu wirksameren Führungsorganen und einer klareren Trennung von strategischen und operativen Entscheiden.

2.4 Aufgabenteilung

Art und Ziel der Reform

Der schweizerische „Vollzugsföderalismus“ ist durch eine äusserst komplizierte und unübersichtliche Verflechtung von Kompetenzen und Finanzströmen gekennzeichnet. Mit grossem Aufwand wurde in der Zeit zwischen 1971 und 1991 versucht, die Aufgaben zwischen Bund und Kantonen zu entflechten, ohne dass es dabei zu nennenswerten Ergebnissen kam (vgl. Germann 1986: 361 ff. und Germann 1995: 81). Versuche in mehreren Kantonen, die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden zu rationalisieren (vgl. Müller 1984: 474 ff.), brachten ebenfalls keine überzeugenden Resultate (vgl. Germann 1995: 81).

Anders könnte es bei den jetzt auf allen politischen Ebenen laufenden Projekten aussehen: Der Wechsel zu vermehrt ungebundenen Globaltransfers, wie er z. B. im Kanton Bern im Bericht „Die neue Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung im Kanton Bern“ vorgeschlagen wird, soll zusätzliche Sparanreize schaffen (vgl. Projekt Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden 1998: Band 2, 5).

Dabei wird von folgender Annahme ausgegangen: Wenn die Gemeinden nicht mehr durch eigene Ausgaben ein mehrfaches an Subventionen auslösen, wird ihre Bereitschaft zu häuslicherem Verhalten grösser sein und sie ziehen in Betracht, ob nicht gewisse Gemeindeaufgaben in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden kostengünstiger erbracht werden können. Es besteht die Vorstellung, dass damit letztlich die Gemeindeautonomie gestärkt wird. Die Gemeinden erhalten mehr Eigenständigkeit bei der Verwendung ihrer Ausgleichszahlungen.

Eng damit verknüpft ist das Ziel einer gewissen Entflechtung der Aufgaben. Dahinter steckt die Forderung, dass diejenigen, die bezahlen, letztlich auch „befehlen“ sollen.

Umsetzung in der Schweiz

Eine neue Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton wird zur Zeit in 22 von 26 Kantonen intensiv oder zum Teil diskutiert. Dabei geht der Impuls eindeutig von den Kantonen aus (19), während die Gemeinden weit weniger die Initiative ergreifen (8). Sie

sträuben sich allerdings nicht gegen diese Projekte. Eine mögliche Vermutung ist, dass der Kanton jedenfalls zu Projektbeginn gewisse Aufgaben nach unten überwälzen will. Die Gemeinden wollen dagegen eine Garantie ihrer Autonomie und möchten wissen, was der Kanton konkret von ihnen erwartet. Einzig in den Kantonen Obwalden, Glarus und Appenzell-Ausserrhoden wird die Neuordnung der Aufgabenteilung zur Zeit nicht diskutiert.⁹

Die grössten Diskrepanzen zwischen Regelung, Erfüllung und Finanzierung sehen die Kantone bei den Aufgabenbereichen Volksschule/Grundschule, Raumplanung, Fürsorge, Baubewilligung, Soziale Sicherung und dem Themenbereich Ältere Menschen (Spitex, Altersheime). Der Grundsatz „Wer zahlt, befiehlt“ ist am ehesten verwirklicht bei den Spitälern, den Mittelschulen und den Familienangeboten (Kindertagesstätten, Krippen, Frauenberatung) (vgl. Abbildung 2).

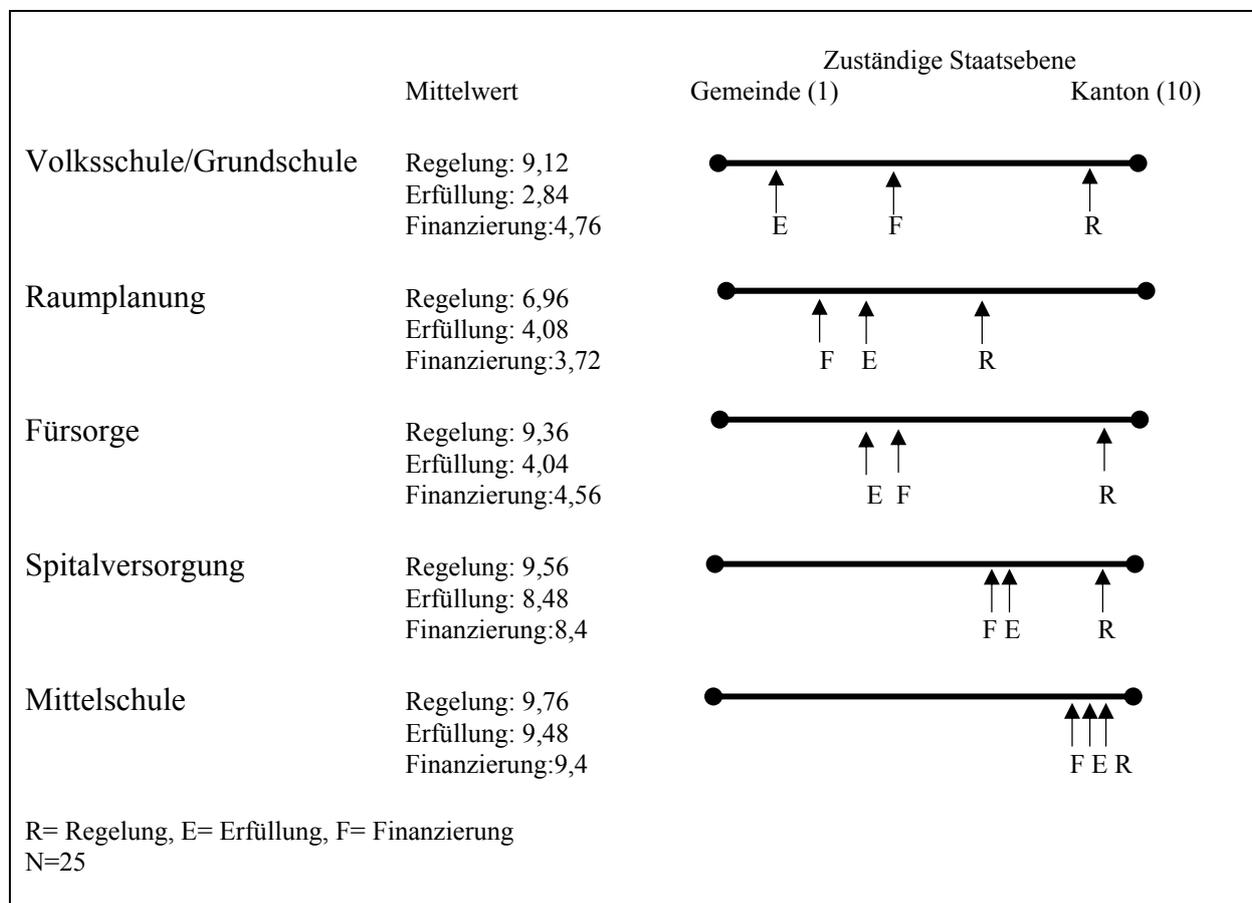


Abbildung 2: Zuordnung der Regelung, Erfüllung und Finanzierung bei ausgewählten Aufgaben

⁹ Der Kanton Zug beantwortete die Frage nicht.

56% der Kantone sehen grundsätzliche Probleme im Bereich Aufgabenteilung. Von den 18 Kantonen, die konkrete Reformprojekte im Bereich Aufgabenteilung planen, erhoffen sich 17 als Ziel eine Entflechtung, 13 eine Neustrukturierung und nur 3 eine primäre Aufgabenkonzentration bei den Gemeinden und 2 beim Kanton (Mehrfachantworten waren möglich.).

2.5 Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und Gemeindefusionen

Art und Ziel der Reform

Da viele Gemeinden in der Schweiz bei der alleinigen Erfüllung ihrer Aufgaben überfordert wären, hat die Interkommunale Zusammenarbeit eine lange Tradition (vgl. Geser et al. 1996: 268 ff. und Arn/Friederich 1995). Gründe für Interkommunale Zusammenarbeit gibt es mehrere: Die Gemeinde hat unter Umständen eine suboptimale Grösse für eine professionelle Aufgabenerfüllung. Durch eine Kooperation verschiedener Kleingemeinden können sowohl administrative Grössenvorteile als auch eine erhöhte Professionalität erreicht werden. Regionale Sozial- und Beratungsstellen sind beispielsweise im sozialen und gesundheitspolitischen Bereich häufig, weil damit ein professionelles Beratungsangebot auch für die Bevölkerung kleiner Gemeinden möglich wird.

Ein weiterer Grund für Kooperationen kann ein zu geringes Einzugsgebiet der Gemeinde für die Errichtung der notwendigen teuren Infrastruktur sein. Zudem gibt es Aufgaben, z. B. im öffentlichen Verkehr, welche die traditionellen Gemeindegrenzen überschreiten. Durch die Zusammenarbeit verschiedener Gemeinden lassen sich Angebot und Nachfrage besser aufeinander abstimmen. Zudem wird eine Duplikation von Angeboten vermieden, was kostengünstiger ist. Gegen Kooperationen sprechen vorwiegend politische Gründe (Angst vor Autonomieverlust). Durch eine Zusammenarbeit kann die Stellung der Gemeinden gegenüber dem Kanton aber gestärkt werden.

In letzter Zeit wird die radikalste Form der Zusammenarbeit, die Gemeindefusion, vermehrt diskutiert. Die Zahl der Gemeinden hat in den letzten 150 Jahren lediglich um knapp 10 Prozent abgenommen (vgl. Kap. 1.1). Gemeindefusionen haben in der Schweiz keine Tradition. Nie ist es zu Gemeindereorganisationen im grösseren Stile - wie etwa in einigen nordeuropäischen Ländern - gekommen.¹⁰ Für den Rückgang an Gemeinden in der Schweiz sind vor allem Eingemeindungen und einige wenige Kantone (Zürich, Freiburg, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin und Neuenburg) verantwortlich. Die Gemeinden legen grossen Wert auf ihre Autonomie, obwohl diese nur beschränkt garantiert ist: Nach ständiger Praxis des Bundesgerichts und einhelliger Lehrmeinung sind die Gemeinden nur dann und insoweit autonom, als

¹⁰ Im Jahre 1952 gab es beispielsweise in Norwegen 744 Gemeinden, 1992 waren es noch 439. Schweden hat seine Gemeinden zwischen 1961 und 1992 von 2281 auf 286 reduziert. In Dänemark gab es 1958 1385 Gemeinden, 1992 nur noch 275 (vgl. Dafflon 1997: 3).

der Kanton einen Sachbereich nicht abschliessend selbst regelt, sondern die Ausgestaltung dieses Bereichs zumindest teilweise und unter Einräumung einer erheblichen Entscheidungsfreiheit den Gemeinden zur Regelung überlässt. Dabei ist es den Kantonen grundsätzlich freigestellt, welche Spielräume - und damit welche Autonomie - sie den Gemeinden einräumen wollen (vgl. Häfelin/Haller 1998: Rz. 201a ff. und Saladin o. J.: N. 251 ff.).

Als wichtigstes Pro-Argument für Fusionen wird auf Erfahrungswerte verwiesen, die für die Schweiz besagen, dass eine Gemeinde erst ab etwa 2000 bis 3000 Einwohner kostenoptimal geführt werden könne.¹¹ Im Ausland wird teilweise von deutlich grösseren Mindestgrössen ausgegangen. So erachten beispielsweise Nassmacher und Nassmacher (vgl. Nassmacher und Nassmacher 1979: 14) für „die Gemeinde als Grundschule der Demokratie“ eine Mindestgrösse von zwischen 5000 und 50000 Einwohnern als ideal. Unbestritten ist bei den meisten Autoren, dass grössere Leistungserbringer in der Regel zumindest bis zu einer bestimmten Grösse kostengünstiger produzieren können (vgl. Regierungsrat des Kantons Luzern 1998: 54). Die Nutzung von Skalenerträgen soll die erhofften Einsparungen ermöglichen.

Vergleichbare Fusionsvorschläge werden auch für Kantone diskutiert (vgl. Wittmann 1998: 232).

Umsetzung in der Schweiz

Eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden wird ausnahmslos in allen Kantonen der Schweiz diskutiert. In 19 Kantonen hat der Kanton in letzter Zeit die Initiative ergriffen und in 14 waren auch die Gemeinden initiativ, um die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden zu fördern. Das Gewicht, das die Kantone der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) zumessen, zeigt sich darin, dass in 24 Kantonen gesetzliche Bestimmungen über IKZ bestehen. Das kantonale Recht lässt dabei vorwiegend das Vertragsverhältnis (100%), den Gemeindeverband (96%), den Mehrzweckverband (75%) sowie die juristische Person des Privatrechts (58%) und das öffentlich-rechtliche Unternehmen (58%) zu.

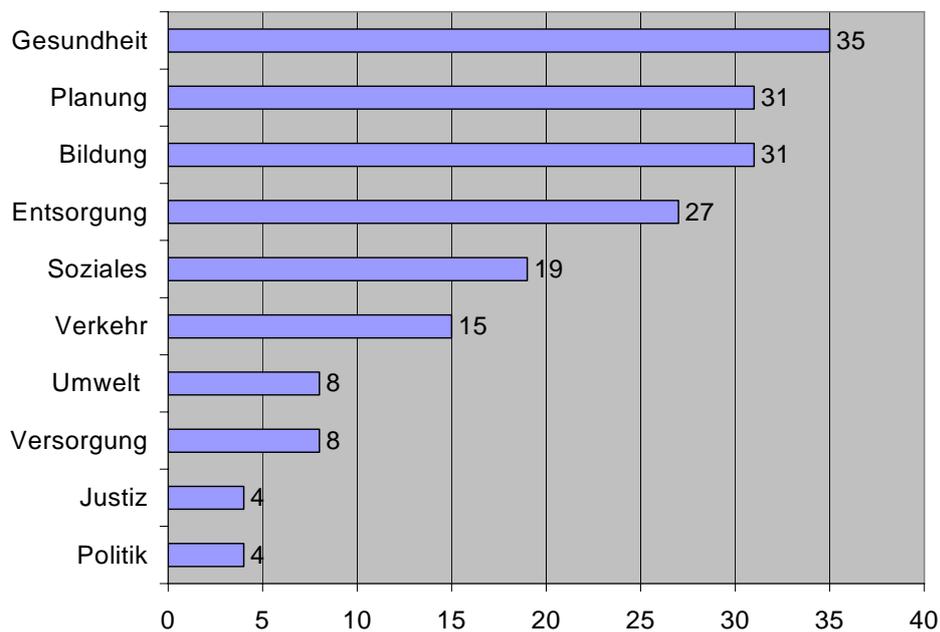
Am verbreitetsten ist der Zweckverband. Es gibt mindestens 1359 solcher Zweckverbände. Da nur 18 Kantone diese Frage beantwortet haben, dürfte die effektive Zahl noch deutlich höher liegen.

Am stärksten steigende Tendenz verzeichnen das Vertragsverhältnis und der Gemeindeverband. Alle Kantone ausser Thurgau sind überzeugt, dass die IKZ an Bedeutung gewinnen wird (21 Kantone beantworteten diese Frage.). In mehreren Kantonen ist den Gemeinden IKZ sogar vorgeschrieben.¹² Am häufigsten ist dies im Gesundheitsbereich (35%), bei der Bildung (31%), der Planung (31%) und der Entsorgung der Fall (27%) (vgl. Tabelle 7).

¹¹ Die durchschnittliche Gemeindegrösse beträgt in der Schweiz 840,5 Einwohner (Median). Fast zwei Drittel aller Gemeinden zählen weniger als 1000 Einwohner (vgl. BfS 1997: Internet und eigene Berechnungen).

¹² Ein Beispiel dazu ist das neue Gemeindegesetz des Kantons Bern, welches in den Artikeln 5 bis 8 die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden regelt.

Schreibt der Kanton in einzelnen Sachgebieten Interkommunale Zusammenarbeit vor?



N=26, Angaben in Prozent

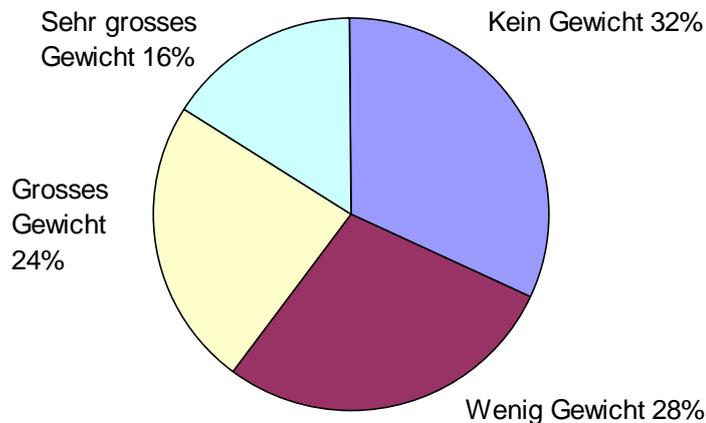
Tabelle 7: Vorgeschriebene Interkommunale Zusammenarbeit

Um die Gemeinden zur Zusammenarbeit zu motivieren, sprechen 11 Kantone finanzielle Beiträge und Subventionen. Weitere 7 Kantone unterstützen die Gemeinden mit immateriellen Anreizen und 4 verhängen Zwangsmassnahmen.

Kontroverser wird die Fusionsthematik behandelt. 15 Kantone setzen sich zur Zeit mit der Zusammenlegung von Gemeinden mehr oder weniger intensiv auseinander, wie Abbildung 3 zeigt. In 4 Kantonen (Luzern, Thurgau, Tessin, Jura) misst der Kanton den Fusionen sehr grosses Gewicht bei, in 6 weiteren ist grosses Interesse vorhanden (Zürich, Bern, Nidwalden, Freiburg, Solothurn, Graubünden) und in 7 wenig (Schwyz, Glarus, Appenzell-Innerrhoden, St. Gallen, Aargau, Waadt, Wallis). Gar kein Gewicht wird Fusionen in 8 Kantonen zugeordnet (Uri, Obwalden, Zug, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, Neuenburg).

In den Kantonen Bern, Luzern, Freiburg, Solothurn, Graubünden, Thurgau, Tessin und Wallis setzt sich nur der Kanton intensiv für Fusionen ein, in den Kantonen Solothurn, Graubünden und Wallis sind sowohl der Kanton als auch die Gemeinden in diese Richtung aktiv, während im Kanton Glarus nur die Gemeinden bis jetzt die Initiative ergriffen haben.

Welches Gewicht misst der Kanton Gemeindefusionen bei?



N= 25

Abbildung 3: Gewicht, das Kanton Fusionen beimisst

Die Diskussion ausgelöst haben dabei vor allem die Kantone Thurgau, Freiburg und Luzern. Ihnen hat sich in jüngster Zeit der Kanton Tessin angeschlossen. Der Kanton Luzern glaubt beispielsweise, dass es für ihn preisgünstiger sei, weniger, dafür professionellere und finanzkräftigere Gemeinden zu betreuen und finanziell zu unterstützen (vgl. Huber 1997: 4 ff. und Arn: 1998). Beklagt werden Vollzugsdefizite, die durch die heterogenen Gemeindestrukturen bedingt sind.

Konkrete Auslöser für bisher realisierte Fusionsprojekte in der Schweiz gibt es mehrere: Im Kanton Freiburg werden etwa die schwierige finanzielle Lage einer oder beider betroffenen Gemeinden als Grund genannt, die fehlende Verfügbarkeit von Kommissions- und Behördenmitgliedern, die Möglichkeit, neue Vermögenswerte wie Land zu erhalten, die Rationalisierung der Verwaltung, die Intensivierung schon praktizierter Gemeindeverwaltungszusammenarbeit und die vereinfachte Koordination bei der Ausführung von gemeinsamen Aufgaben (vgl. Dafflon 1997: 13).

Erstaunlicherweise können 38% der Kantone durch einen zwangsweisen Beschluss Gemeinden fusionieren und relativieren damit die von Lokalpolitikern propagierte Gemeindeautonomie. Der Grosse Rat des Kantons Thurgau wendet beispielsweise in seinem Reformprojekt, das die Munizipal- und Ortsgemeinden zu Einheitsgemeinden fusioniert, folgende Kriterien zur Beurteilung an, ob eine Gemeinde selbständig bestehen kann: Die politische Gemeinde muss in kultureller, geographischer und wirtschaftlicher Hinsicht eine Einheit bilden, den Anforderungen der Raumplanung gerecht werden und genug leistungsfähig sein für die Erfüllung der ihr übertragenen und eigenen Aufgaben. Bei der Bildung einer neuen Gemeinde

muss zudem auf die Bedürfnisse der Nachbargemeinden eingegangen werden (vgl. Kanton Thurgau 1990).

In den übrigen 62% der Kantone sind den kantonalen Behörden bei Fusionen die Hände gebunden: Die Gemeinden müssen einer Fusion selber zustimmen.

54% der Kantone haben seit 1945 Erfahrungen mit Gemeindefusionen gemacht. Interessant ist die Tatsache, dass in 35% der Kantone in der gleichen Zeit Fusionsprojekte erfolglos abgebrochen werden mussten.

2.6 Reformintensität

Die Reformprozesse, die sich zur Zeit (nicht nur) auf kommunaler Ebene abspielen, werden durch die in Kapitel 1.2.2 diskutierten unmittelbaren Aktionsparameter (Was, Wer, Wo, Wie, Womit, Warum) geprägt und gesteuert. Dabei zeigt sich, dass die Behörden und das Verwaltungskader bei NPM-Projekten praktisch sämtliche Parameter intensiv berücksichtigen müssen. Bei Projekten mit dem Ziel einer Kooperation oder Gemeindefusion sowie der Neuüberprüfung der Aufgabenteilung liegt der Fokus in erster Linie bei einzelnen Aspekten (vgl. Tabelle 8). Aber auch bei diesen Projekten wird ein umfassendes Reformvorhaben mittelfristig alle Parameter gebührend zu berücksichtigen haben.

	Angebot und Umfang	Träger	Art der Erbringung	Ort der Erbringung	Finanzierung	Rechtliche und staatspolitische Gestaltung
NPM	◆	◆	◆		◆	◆
Kooperation	(◆)	◆		(◆)	◆	◆
Fusion	(◆)	◆		◆	◆	(◆)
Aufgabenteilung		◆		◆	◆	(◆)

Tabelle 8: Primäre Aktionsparameter der verschiedenen Reformprojekte

Nicht alle Kantone und Gemeinden sind für Reformen gleich offen. So gibt es Kantone, in denen sowohl NPM-Projekte, die Neuordnung der Aufgabenteilung als auch eine verstärkte Zusammenarbeit und Fusionen ein Thema sind, während in anderen Kantonen im besten Fall die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden zur Diskussion steht.

Die Bildung eines *allgemeinen Reformindex* ermöglicht die Beurteilung, ob ein Kanton reformfreudig ist oder eher wenig zur Modernisierung der Gemeinden unternimmt. Als Grund-

lage dient die den Kantonen vorgelegte Liste mit möglichen Reformmassnahmen (vgl. Abbildung 1). Für jedes Reformprojekt, das der Kanton initiiert hat, wird 1 Punkt verteilt. Auch für Reformprojekte, welche die Gemeinden initiiert haben, gibt es je einen Punkt. Gesamthaft sind bei diesem Vorgehen 32 Punkte möglich.

Als reformfreudig wird im folgenden ein Kanton ab 11 Punkten definiert, mässig reformfreudig ab 6 Punkten und darunter als wenig reformfreudig. Diese Schwellenwerte ermöglichen eine gleichmässige Verteilung zwischen den drei Kategorien.

Folgende drei Gruppen von Kantonen lassen sich unterscheiden:

- Einen überdurchschnittlich hohen Grad an Reformaktivitäten auf kommunaler Ebene gibt es in Bern, Genf, Basel-Land, Luzern und Solothurn.
- Durchschnittlich viele Reformaktivitäten sind festzustellen in den Kantonen Schwyz, Freiburg, Graubünden, Appenzell-Ausserrhoden, Thurgau, Wallis, Neuenburg, Appenzell-Innerrhoden, Aargau, Tessin und Nidwalden.
- Unterdurchschnittlich viele Reformaktivitäten finden sich in den Kantonen St. Gallen, Obwalden, Basel-Stadt, Schaffhausen, Uri, Glarus, Zürich, Waadt, Jura und Zug.

Die Deutschschweiz ist Reformen gegenüber offener eingestellt. Vor allem Gemeinden in der Deutschschweiz haben in den vergangenen Jahren mehr unterschiedliche Reformprojekte ergriffen als die Westschweizer Kommunen (vgl. Tabelle 9). Nicht uninteressant ist demgegenüber, dass in der Westschweiz Reformen vergleichsweise häufiger durch den Kanton initiiert werden. Weiter fällt auf, dass sich etwa der Kanton Zürich unterdurchschnittlich stark für Gemeindereformprojekte engagiert, obwohl er bei den Gemeinden erhebliche Vollzugsdefizite feststellt. Ganz anders sieht es im Kanton Bern aus: hier gehen konstatierte Defizite bei der Leistungserbringung einher mit zahlreichen Reformaktivitäten, bei denen auch der Kanton engagiert ist.

Landesgegend	Durchschnittliche Anzahl unterschiedlicher Gemeindereformen	
	Reformen initiiert durch Gemeinden	Reformen initiiert durch Kanton
• Deutschschweiz	3,8	3,9
• Westschweiz	2,8	4,5

Tabelle 9: Reformen in der Deutsch- und Westschweiz

Der Index kann die tatsächliche Reformaktivität in den Kantonen nur vereinfacht und selektiv darstellen, da die Wirklichkeit in einer Kennzahl schwer erfassbar ist:

- Einzelne Reformaktivitäten wie die Neuordnung der Aufgabenteilung lösen mehrere Einzelreformen aus und erhalten dadurch grösseres Gewicht. Diese höhere Gewichtung scheint aber gerechtfertigt, da es sich in der Regel um mehrjährige umfassende Reform-

vorhaben handelt. (Der Schlussbericht des Kantons Bern zur Aufgabenteilung enthält rund 400 Seiten. Experten arbeiteten 4 Jahre an dessen Erarbeitung.)

- Führen Gemeinden eines Kantons ein Projekt wie NPM ein, gibt dies 1 Punkt. Damit wird aber noch keine Aussage über die Intensität des Reformprojektes gemacht. Es kann sein, dass nur eine einzelne Gemeinde NPM einführt, denkbar ist aber auch eine flächendeckende Einführung im gesamten Kanton. Der Reformindex erfasst deshalb nur die *Vielfalt* der eingeleiteten Reformmassnahmen, gibt aber keine Auskunft über die *Tiefenwirkung* der Projekte.

3. DETERMINANTEN VON REFORMEN

3.1 Einleitung – Hypothesen

Die Gründe für Reformen können sehr vielfältig sein. Es sind strukturelle und personelle Auslöser denkbar, aber auch Kritische Ereignisse (Critical incidents). Unter Kritischen Ereignissen sollen hier unerwartete, unmittelbar bekanntwerdende Tatsachen und Veränderungen des Ist-Zustandes verstanden werden, die einen akuten Handlungsbedarf offenlegen und Reformen auslösen. Die Berner Finanzaffäre oder das Solothurner Kantonal-Bank-Debakel gehören zu dieser Kategorie.

Die einzelnen Reformauslöser sind nicht als einander ausschliessend zu verstehen, denn in der Regel braucht es eine Kombination verschiedener Gründe. Eine Strukturkrise muss beispielsweise von der politischen Führung erkannt werden (personeller Faktor), damit eine Reform ausgelöst wird.

Da die Gemeinde kein geschlossenes System ist, sondern vielfältige Beziehungen zur Umwelt pflegt, werden Reformen durch eine Kaskade von Ereignissen ausgelöst, die ihren Ursprung in der Regel in der Umwelt haben. Eine strukturelle Finanzkrise kann beispielsweise die Folge einer globalen Rezession sein. Abbildung 4 veranschaulicht grafisch die möglichen Reformauslöser. Es handelt sich dabei um eine Ableitung aus dem Konzeptionellen Bezugsrahmen (vgl. Kap. 2.1.1).

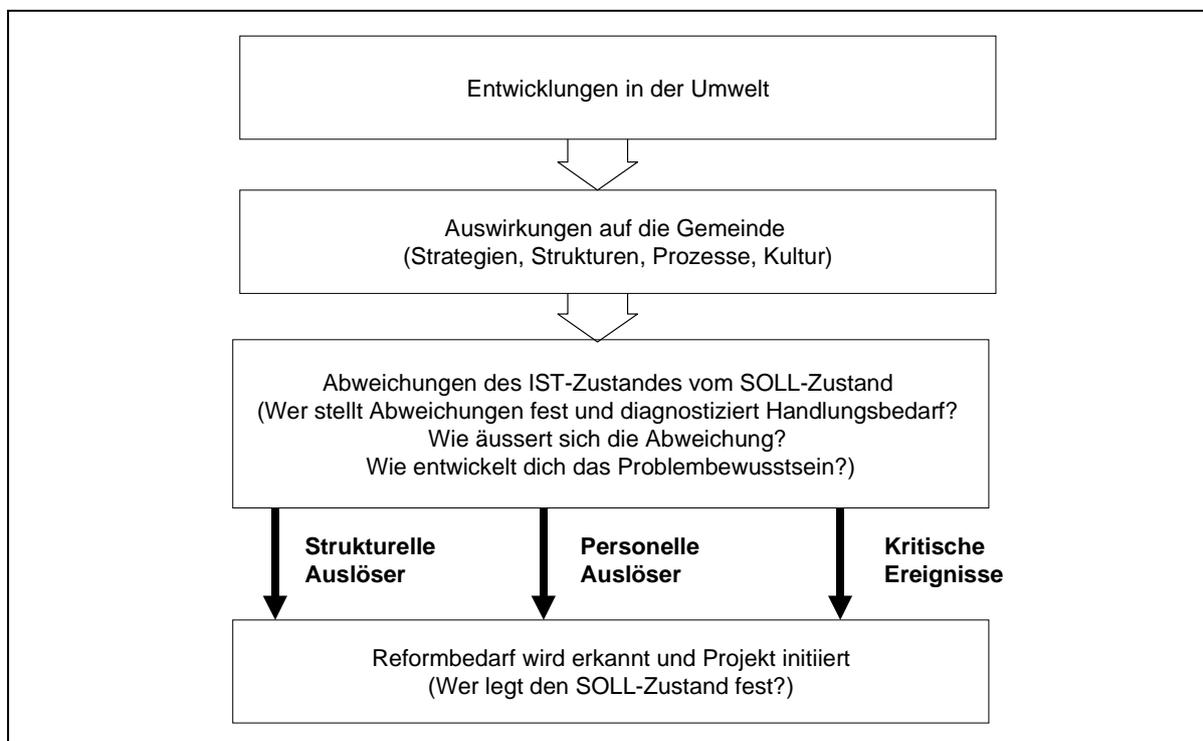


Abbildung 4: Auslöser für Reformen

Verschiedene Überlegungen drängen sich für eine empirische Überprüfung auf:

- Einige Autoren haben in ihren Untersuchungen festgestellt, dass im Gegensatz zur weit verbreiteten Annahme Finanzkrisen in der Regel nicht der primäre Grund für Reformen waren (vgl. Naschold 1997: 12 und Reichard 1997: 50). „Political mobilisation and not economic crisis is the driving force behind public sector modernisation“ (Naschold 1996: 5). Diese Beobachtung wurde bislang für die Schweiz noch nicht überprüft.
- Naschold vermutet zudem, dass die personelle Besetzung der politischen Behörden und der Verwaltungsführung einen wichtigen Einfluss hat. Der berufliche Hintergrund und die Wertvorstellungen der Verantwortlichen in den Behörden und Verwaltungsspitzen zeigen, welche Problemsensibilität die Entscheidungsträger gegenüber dem Ist-Zustand entwickeln.
- Es ist weiter möglich, dass lange Amtsperioden von Verantwortlichen in Ämtern, Departementen und Verbänden zu radikaleren Veränderungen führen bei einem Wechsel als bei einem kontinuierlichen Nachrutschen, da „Generationen“ übersprungen werden und die Sozialisierung der Nachfolger weniger umfänglich gewährleistet werden kann.
- Denkbar sind Reformen auch durch einen Mangel an geeigneten Kandidaten. Lässt sich kein Nachfolger für den Gemeindegemeinschafter finden oder melden sich zuwenig Kandidatinnen und Kandidaten für die Gemeindeexekutive, so können sich die Gemeinden darauf besinnen, die Gemeindeverwaltung zusammenzulegen oder gar zu fusionieren. Die beiden letztgenannten Hypothesen lassen sich allerdings nur bedingt verallgemeinern: Auch bei kontinuierlichem Ämterwechsel oder vielen geeigneten Kandidaten kann eine Gemeinde sehr innovativ sein und Reformmassnahmen in die Wege leiten.
- Im Zusammenspiel zwischen Kanton und Gemeinden ist es schliesslich denkbar, dass verstärkte Reformanstrengungen auf kantonaler Ebene positiv auf die Gemeinden abfärben und hier ebenfalls eine Dynamik auslösen. Missratene Reformen und die damit verbundenen negativen Erfahrungen können die Suche nach neuen Lösungen im Gegenzug über Jahre hinweg blockieren.

In der folgenden Untersuchung, welche die Reformauslöser auf kommunaler Ebene herauszukristallisieren versucht, liegt der Fokus auf den *strukturellen* Faktoren. Dabei sollen zwei Hypothesen überprüft werden:

- Finanzielle Engpässe haben keinen signifikanten Einfluss auf die Reformaktivität.
- Die Gemeindestruktur in einem Kanton (z. B. Anzahl Gemeinden oder durchschnittliche Gemeindegrösse) begünstigt *einzelne* Reformprojekte.

Der Einfluss von personellen Faktoren und Kritischen Ereignissen auf die Reformaktivitäten kann mit dem bei den Kantonen erhobenen Datenmaterial nicht beurteilt werden. Erkenntnisse zur Bedeutung dieser Auslöser werden in einer späteren Projektphase nach der Vollerhebung bei allen Gemeinden der Schweiz erwartet.

3.2 Methodisches Vorgehen

Zur Beurteilung des Zusammenhangs zwischen der Reformbereitschaft (abhängige Variable) und finanziellen und strukturellen Grössen (unabhängige Variablen) eignen sich bivariate Analysen. Dank der Bildung von statistischen Kennzahlen, Zusammenhangsmasse genannt, wird es möglich sein auszusagen, wie stark die Korrelation zwischen den unabhängigen Variablen und der abhängigen Variable ist.

Es ist ein Vorgehen in mehreren Schritten erforderlich:¹³

1. Die abhängigen und unabhängigen Variablen müssen festgelegt und aus dem vorhandenen Datenmaterial gebildet werden. Die abhängige Variable „Reformaktivität“ ist beispielsweise nicht a priori bestimmt, sondern muss zuerst definiert und dann aus den erhobenen Daten berechnet werden.
2. Je nach Skalenniveau der Variablen sind unterschiedliche Datenanalysen geeignet und erforderlich. Für metrische Daten können lineare Regressionen durchgeführt werden. Bei nominal sowie ordinal skalierten Daten eignen sich Kreuztabellen zur Analyse.
3. Je nach Anzahl erhobener Datensätze müssen die geeigneten Zusammenhangsmasse für die statistische Analyse ausgewählt werden.
4. Die Zusammenhangsmasse erlauben nun, die Korrelation zwischen der unabhängigen Variable und der abhängigen Variable zu beurteilen.

Abhängige Variablen

Für die bivariate Datenanalyse wird mit einem *allgemeinen* Reformindex und *spezifischen* Reformindices gearbeitet. Der allgemeine Reformindex wurde in Kapitel 2.6 (Reformintensität) gebildet und erklärt. Er erfasst die Anzahl unterschiedlicher kommunaler Reformprojekte in den Kantonen. Es handelt sich beim allgemeinen Reformindex um ein *metrisches* Skalenniveau.

Die *spezifischen* Reformindices werden aus der Frage 5 im Fragebogen gebildet (vgl. Anhang). Die vier Projekte NPM, Interkommunale Zusammenarbeit, Fusionen und Aufgabenteil-

¹³ Eine umfassende Einführung in die sozialwissenschaftliche Datenanalyse geben Benninghaus 1998 und Engel/Möhring/Troitzsch 1995.

lung wurden in dieser Frage gezielt erfasst. Dabei interessierte, wie intensiv diese kommunalen Reformprojekte in den einzelnen Kantonen zur Zeit diskutiert werden. Es gab dabei drei Antwortmöglichkeiten (sehr aktuell, wird zum Teil diskutiert, kein Thema). Die spezifischen Reformindices sind *ordinalskaliert*, d. h. die Antwortkategorie „sehr aktuell“ bedeutet ein höheres Reforminteresse als „wird zum Teil diskutiert“, über das Ausmass des Unterschiedes zwischen diesen beiden Antwortkategorien kann jedoch keine Aussage gemacht werden.

Unabhängige Variablen

Um den Zusammenhang zwischen strukturellen Merkmalen der Gemeinden und des Kantons auf der einen Seite und der Reformbereitschaft in den einzelnen Kantonen auf der anderen Seite zu prüfen, werden verschiedene Kennzahlen als unabhängige Variablen eingesetzt (vgl. Tabelle 10).

Merkmal	Verwendete Kennzahl
Grösse des Kantons	<ul style="list-style-type: none"> • Ständige Wohnbevölkerung im Kanton per 31.12.1996 (Datenquelle: BfS; metrische Kennzahl)
Gemeindestruktur im Kanton	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl Gemeinden im Kanton per 31.12.1996 (Datenquelle: BfS; metrische Kennzahl) • Durchschnittliche Einwohnerzahl pro Gemeinde per 31.12.1996 (Median) (Datenquelle: BfS; metrische Kennzahl)
Finanzielle Situation des Kantons und der Gemeinden	<ul style="list-style-type: none"> • Prozentsatz der Gemeinden, welche die Rechnung im Durchschnitt zwischen 1995-1997 mit einem Defizit abgeschlossen haben (Datenquelle: Eigene Kantonsbefragung; metrische Kennzahl) • Finanzkraftindex 1996/97 der Kantone (Datenquelle: EFV; metrische Kennzahl) • Anteil der Gemeindeausgaben im Verhältnis zu den Kantons- und Gemeindeausgaben ohne Bundes- und Kantonsbeiträge im Jahre 1994. Erklärt Bedeutung der Gemeinden im Kanton. (Datenquelle: EFV; metrische Kennzahl) • Veränderung der kantonalen Defizite zwischen 1994 und 1996 (Datenquelle: EFV; metrische Kennzahl)

Vollzugsprobleme der Gemeinden	<ul style="list-style-type: none"> Kantonsbezogener Leistungsgrenzenindex (Datenquelle: Eigene Kantonsbefragung; metrische Kennzahl). Die Bildung des kantonsbezogenen Leistungsgrenzenindexes wurde in Tabelle 3 erklärt.
Professionalisierung der Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> Anzahl Gemeinde- und Kantonsangestellte pro 1000 Einwohner im Jahre 1990 (Datenquelle: Germann/Weis 1995: 78; metrische Kennzahl)

Tabelle 10: Unabhängige Variablen

Verwendete Datenanalysen und Grenzwerte für die Beurteilung des Zusammenhangs

Da das Skalenniveau der unabhängigen Variablen in jedem Fall metrisch ist, aber nicht immer bei den abhängigen Variablen, entscheidet die abhängige Variable über die zu verwendende Datenanalyse:

- Wird der allgemeine Reformindex verwendet, können lineare Regressionen nach der Methode der kleinsten Quadrate zur Analyse verwendet werden, da dieser Index ebenfalls metrisch ist. Einen ersten Eindruck des Zusammenhangs liefert der Punkteschwarm in einem Koordinatenkreuz. Das Bestimmtheitsmass R^2 erklärt, wie viele Prozent der Varianz der abhängigen Variable durch die unabhängige Variable erklärt werden. R^2 liegt zwischen 0 und 1. 0 bedeutet, dass kein Zusammenhang zwischen den Variablen besteht und 1 kennzeichnet eine vollständige Korrelation.
- Die spezifischen Reformindices sind ordinalskaliert. Aus diesem Grund wird der Zusammenhang zwischen den unabhängigen Variablen und diesen Indices mit Kreuztabellen dargestellt (Tabelle 13 zeigt eine Kreuztabelle.).

Das Bestimmtheitsmass λ (Lambda) erklärt, wie viele Prozent Fehlerreduktion bei der Vorhersage der abhängigen Variable durch die Kenntnis der unabhängigen Variable erzielt werden. Lambda liegt ebenfalls zwischen 0 und 1. Ein Wert von 0,3 bedeutet beispielsweise, dass die Vorhersage der abhängigen Variable um 30% verbessert werden kann, wenn die unabhängige Variable bekannt ist. Damit in der Kreuztabelle die einzelnen Zellen nicht grösstenteils die Werte 0 und 1 haben, ist es sinnvoll, die einzelnen Beobachtungen der unabhängigen Variable zu jeweils 4 bis 5 Gruppen (Clusters) zusammenzufassen (vgl. Tabelle 11).

Kennzahl	Clusters
Einwohner im Kanton	0-100000; 100001-200000; 200001-300000; 300001-400000; ab 400001
Anzahl Gemeinden im Kanton	0-100; 101-200; 201-300; ab 301

Median der Einwohnerzahl	0-1000; 1001-2000; 2001-3000; 3001-4000; ab 4001
Prozentsatz der Gemeinden mit Defizit	0-20; 21-40; 41-60; 61-80; 81-100
Anteil der Gemeindeausgaben im Verhältnis zu den Kantonsausgaben 1994	0-20; 21-30; 31-40; 41-50; ab 51
Finanzkraftindex 1996/97 des Kantons	0-40; 41-80; 81-120; 121-160; ab 161
Problemindex	0-5; 6-10; 11-15; 16-20; ab 21

Tabelle 11: Clusters der unabhängigen Variablen

Auch nach der Clusterbildung bleiben die Zellenwerte sehr klein, da es nur 26 Kantone gibt. Aus diesem Grund sind die Bestimmtheitsmasse, die auf Chi-Quadrat (χ^2) beruhen, nicht anwendbar, denn die Zellen sollten nur im Ausnahmefall (max. ca. $\frac{1}{4}$ aller Fälle) Werte unter 5 aufweisen. Für Lambda trifft diese Restriktion nicht zu, da es sich um ein Mass der proportionalen Fehlerreduktion (PRE) handelt.

Die Befragung der Schweizer Kantone ist eine Vollerhebung, bei der im Prinzip alle Ergebnisse, sofern die Fragebogen richtig ausgefüllt worden sind, stimmen (d. h. signifikant sind) und ein statistischer Irrtum ausgeschlossen werden kann. Der Rücklauf betrug erst noch 100%.

Deshalb kann auf die Angabe von Signifikanzniveaus verzichtet werden und es muss nur die Stärke des Zusammenhangs interpretiert werden.

Es gibt keine theoretisch vorgegebenen Werte, welche die Aussage, es gebe einen starken oder schwachen Zusammenhang, rechtfertigen. Diese müssen von Fall zu Fall festgelegt werden. Bei der Beurteilung der *allgemeinen* Reformintensität soll im folgenden bei einem R^2 ab 0,3 von einem starken Zusammenhang gesprochen werden und bei einem R^2 ab 0,15 von einem schwachen Zusammenhang. Bei der Beurteilung der *spezifischen* Reformintensität wird bei einem λ ab 0,5 von einem starken Zusammenhang gesprochen und bei einem Wert ab 0,3 von einem schwachen Zusammenhang.

3.3 Beurteilung der Zusammenhänge

In einem ersten Schritt wird der Zusammenhang zwischen den einzelnen unabhängigen Variablen und der allgemeinen Reformaktivität in den Kantonen dargestellt. Danach erfolgt eine getrennte Betrachtung für die einzelnen Reformpakete NPM, Interkommunale Zusammenarbeit, Gemeindefusionen und Aufgabenteilung.

3.3.1 Allgemeine Reformaktivität

Die Kantons- und Gemeindefinanzen haben im Rahmen der vorgenommenen statistischen Auswertung keinen bedeutenden Zusammenhang mit den Reformaktivitäten (Je nach untersuchter Variable liegt R^2 zwischen 0,01 und 0,06). Dies betrifft sowohl die Reformen, die von den Gemeinden ergriffen werden, als auch die kantonsinitiierten Reformmassnahmen.

Die Analyse der Regressionsgeraden zwischen dem allgemeinen Reformindex und ausgewählten Finanz- und Strukturkennzahlen zeigt auch für alle anderen untersuchten Variablen nur sehr schwache Zusammenhänge. Das Bestimmtheitsmass R^2 liegt zwischen 0,00 und 0,20 (vgl. Tabelle 12).

Finanz- und Strukturkennzahlen der einzelnen Kantone	Zusammenhang mit der allgemeinen Reformaktivität (R^2)		
	Reformen insgesamt	Initiiert durch Gemeinden	Initiiert durch Kanton
Grösse des Kantons			
• Einwohner im Kanton	0,11	0,14	0,03
Gemeindestruktur in einem Kanton			
• Anzahl Gemeinden im Kanton	0,14	0,04	0,18*
• Durchschnittliche Einwohnerzahl pro Gemeinde (Median)	0,11	0,06	0,20*
Finanzielle Situation der Kantone und Ge- meinden			
• Prozentsatz der Gemeinden mit Defizit in den vergangenen drei Jahren	0,06	0,06	0,03
• Finanzkraft 1996/97 des Kantons	0,03	0,00	0,07
• Anteil der Gemeindeausgaben im Ver- hältnis zu den Kantons- und Gemeinde- ausgaben	0,01	0,00	0,02
• Veränderung der kantonalen Budgetdefi- zite innert drei Jahren	0,01	0,01	0,01
Vollzugsprobleme der Gemeinden			
• Schwierigkeiten der Gemeinden bei der Erfüllung von Aufgaben aus Sicht des Kantons	0,02	0,07	0,00

Professionalisierung der Verwaltung			
• Anzahl Gemeindeangestellte pro 1000 Einwohner	0,00	0,01	0,00
• Anzahl Kantonsangestellte pro 1000 Einwohner	0,00	0,01	0,00
**:	starker Zusammenhang (R^2 ab 0,3)		
*:	schwacher Zusammenhang (R^2 ab 0,15)		

Tabelle 12: Zusammenhang zwischen ausgewählten unabhängigen Variablen und der allgemeinen Reformaktivität

Den relativ stärksten Einfluss haben die Gemeindeanzahl und die durchschnittliche Gemeindegrosse in den Kantonen. Je mehr Gemeinden ein Kanton aufweist und je kleiner die durchschnittliche Gemeindegrosse ist, desto eher wird in einem Kanton reformiert. Aber auch die Kenntnis dieser Variablen erklärt nur 14% der Gesamtvarianz, was ein relativ tiefer Wert ist (In Abbildung 5 ist der entsprechende Punkteschwarm dargestellt). Es ist interessant zu sehen, dass viele kleine Gemeinden vor allem den *Kanton* dazu veranlassen, die Strukturen zu überprüfen und Reformen zu initiieren. ($R^2=0,20$ bei der durchschnittlichen Einwohnerzahl und $R^2=0,18$ bei der Anzahl Gemeinden im Kanton). Die *Gemeinden* werden in solchen Kantonen nicht von sich aus aktiv ($R^2=0,06$ respektive 0,04).

Es mag sehr erstaunen, dass die Entwicklung des Finanzhaushaltes und die Verschuldung der Kantone statistisch gesehen wenig Einfluss auf die allgemeine Reformaktivität haben. Ebenfalls unerheblich sind die Anzahl Gemeinden in einem Kanton, die in den vergangenen drei Jahren mit einem Defizit abgeschlossen haben sowie der Anteil, den die Gemeindeausgaben am ganzen Kantonshaushalt ausmachen. Auch der Grad der Professionalisierung der Verwaltung hat keinen Einfluss. (Der Professionalisierungsgrad und auch die Veränderung des kantonalen Budgetdefizits werden in den folgenden Auswertungen nicht mehr als unabhängige Variablen verwendet, da R^2 in keinem Fall grösser als 0,01 ist.)

Zu ähnlichen Ergebnissen war bereits Naschold 1997 gelangt, der zehn Städte aus der ganzen Welt untersuchte, die Reformen vorgenommen hatten (vgl. Naschold 1997: 1 ff.). In sieben von zehn Städten waren es politische Konflikte und Ursachen, welche die Reformen ausgelöst hatten.

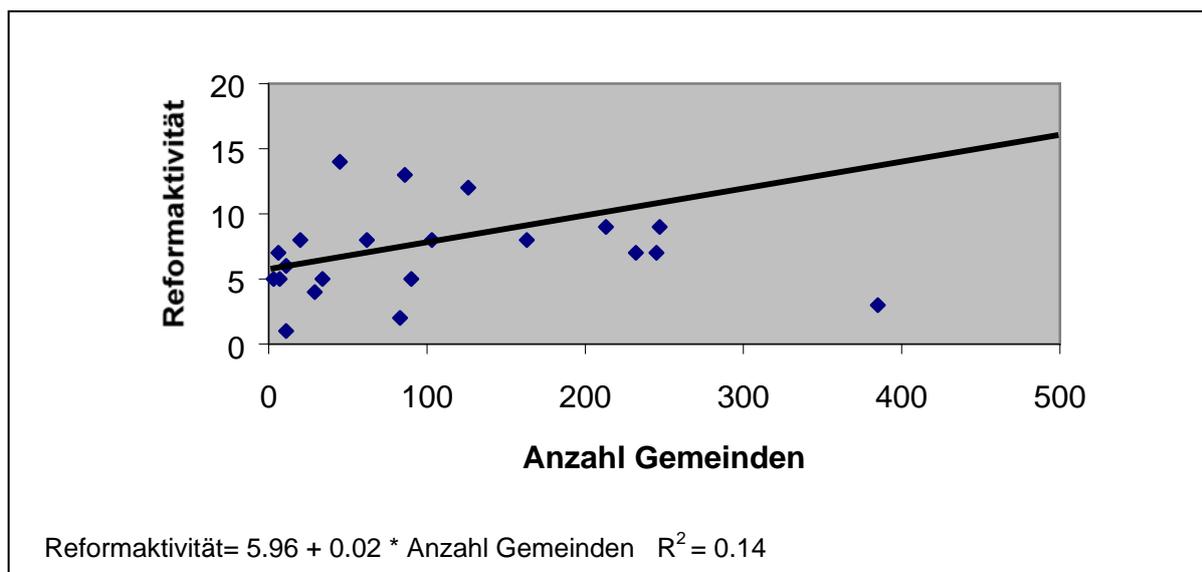


Abbildung 5: Zusammenhang zwischen Anzahl Gemeinden und allgemeiner Reformaktivität

3.3.2 Spezifische Reformaktivität

Zusammenarbeit unter Gemeinden

Die Zusammenarbeit unter Gemeinden wird in Kantonen intensiv diskutiert, in denen die durchschnittliche Gemeindegrösse klein ist. Die unabhängige Variable „Median der Einwohnerzahl“ erklärt 58% der Varianz der Reformaktivität „Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden“. Dieser Zusammenhang ist stark (vgl. Tabelle 13). Einen schwachen Zusammenhang mit der Reformaktivität haben zudem die Grösse des Kantons und die Anzahl Gemeinden.

In denjenigen Kantonen, in welchen die Gemeinden aus Sicht des Kantons Vollzugsprobleme bei der Erfüllung ihrer Aufgaben haben, wird die Zusammenarbeit ebenfalls vermehrt diskutiert. Die Kenntnis dieser Grösse erklärt 54% der Varianz, was als starker Zusammenhang bezeichnet werden kann.

Wie schon bei der allgemeinen Reformaktivität korrelieren die Finanzen des Kantons und der Gemeinden im Rahmen der vorgenommenen statistischen Auswertung nicht mit einer vermehrten Zusammenarbeit. Dabei wäre zu vermuten, dass durch eine vermehrte Zusammenarbeit Synergien genutzt und dadurch der Finanzhaushalt entlastet werden könnte.

Finanz- und Strukturkennzahlen der einzelnen Kantone	Zusammenhang mit der Reformaktivität „Zusammenarbeit Gemeinden“ (Lambda)
Grösse des Kantons	
• Einwohner im Kanton	0,33 *
Gemeindestruktur im Kanton	
• Anzahl Gemeinden im Kanton	0,33 *
• Einwohnerzahl pro Gemeinde (Median)	0,58 **
Finanzielle Situation der Kantone und Gemeinden	
• Prozentsatz der Gemeinden mit Defizit in den vergangenen drei Jahren	0,09
• Finanzkraft 1996/97 des Kantons	0,25
• Anteil der Gemeindeausgaben im Verhältnis zu den Kantons- und Gemeindeausgaben	0,25
Vollzugsprobleme der Gemeinden	
• Schwierigkeiten der Gemeinden bei der Erfüllung von Aufgaben aus Sicht des Kantons	0,54 **
**:	starker Zusammenhang (λ ab 0,5)
*:	schwacher Zusammenhang (λ ab 0,3)

Tabelle 13: Zusammenhang zwischen ausgewählten unabhängigen Variablen und der Reformaktivität „Zusammenarbeit Gemeinden“

Zusammenschluss von Gemeinden

Die Anzahl Gemeinden in einem Kanton hat einen starken Einfluss auf die Diskussion um Gemeindefusionen, wie Kreuztabelle 14 zeigt: Der Kanton ist bei vielen Gemeinden auf seinem Hoheitsgebiet vermehrt an Fusionen interessiert. Erstaunlich ist hingegen, dass kleine Gemeinden statistisch gesehen keinen Grund für vermehrte Fusionsgespräche darstellen (vgl. Tabelle 15).

Wenn der Kanton den Eindruck hat, dass die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an Leistungsgrenzen stossen, ergreift er ebenfalls überdurchschnittlich die Initiative für Gemeindefusionen.

	Gemeindezahl				
	1-100	101-200	201-300	301-400	ab 401
Zusammenlegung von Gemeinden					
• sehr aktuell	1	4	1	2	0
• wird zum Teil diskutiert	2	1	2	0	2
• kein Thema	7	1	1	0	0

Tabelle 14: Kreuztabelle Gemeindezahl-Zusammenschluss von Gemeinden

Das gleiche trifft auf Kantone zu, in denen viele Gemeinden in den letzten drei Jahren mit einem Defizit abgeschlossen haben. Zudem sehen vor allem grössere Schweizer Kantone einen Bedarf für Gemeindefusionen und solche, in denen die Gemeindeausgaben im Verhältnis zu den Gemeinde- und Kantonsausgaben hoch sind.

Finanz- und Strukturkennzahlen der einzelnen Kantone	Zusammenhang mit der Reformaktivität „Zusammenschluss Gemeinden“ (Lambda)
Grösse des Kantons	
• Einwohner im Kanton	0,40 *
Gemeindestruktur im Kanton	
• Anzahl Gemeinden im Kanton	0,53 **
• Einwohnerzahl pro Gemeinde (Median)	0,27
Finanzielle Situation der Kantone und Gemeinden	
• Prozentsatz der Gemeinden mit Defizit in den vergangenen drei Jahren	0,43 *
• Finanzkraft 1996/97 des Kantons	0,20
• Anteil der Gemeindeausgaben im Verhältnis zu den Kantons- und Gemeindeausgaben	0,40 *
Vollzugsprobleme der Gemeinden	
• Schwierigkeiten der Gemeinden bei der Erfüllung von Aufgaben aus Sicht des Kantons	0,31 *
**: starker Zusammenhang (λ ab 0,5) *: schwacher Zusammenhang (λ ab 0,3)	

Tabelle 15: Zusammenhang zwischen ausgewählten unabhängigen Variablen und der Reformaktivität „Zusammenschluss Gemeinden“

NPM und Neuordnung der Aufgabenteilung

Die Auslöser für NPM-Reformen und eine Neuordnung der Aufgabenteilung können mit dieser Untersuchung nicht bestimmt werden. Weder die Finanzlage noch die Strukturen in den einzelnen Kantonen haben einen bedeutenden Einfluss. Tabelle 16 zeigt den Zusammenhang zwischen NPM und den verschiedenen Kennzahlen. In Tabelle 17 ist die Korrelation zwischen den unabhängigen Variablen und der Neuordnung der Aufgabenteilung dargestellt. Den relativ höchsten Wert erreicht Lambda mit 0,25 bei der Beurteilung der Beziehung zwischen dem Prozentsatz der Gemeinden, die in den vergangenen drei Jahren mit einem Defizit abgeschlossen haben, und der Neuordnung der Aufgabenteilung: Kantone ergreifen vermehrt die Initiative für eine Neuordnung der Aufgabenteilung, wenn es den Gemeinden finanziell schlecht läuft.

Finanz- und Strukturkennzahlen der einzelnen Kantone	Zusammenhang mit der Reformaktivität „NPM“ (Lambda)
Grösse des Kantons	
• Einwohner im Kanton	0,14
Gemeindestruktur im Kanton	
• Anzahl Gemeinden im Kanton	0,00
• Einwohnerzahl pro Gemeinde (Median)	0,00
Finanzielle Situation der Kantone und Gemeinden	
• Prozentsatz der Gemeinden mit Defizit in den vergangenen drei Jahren	0,00
• Finanzkraft 1996/97 des Kantons	0,00
• Anteil der Gemeindeausgaben im Verhältnis zu den Kantons- und Gemeindeausgaben	0,00
Vollzugsprobleme der Gemeinden	
• Schwierigkeiten der Gemeinden bei der Erfüllung von Aufgaben aus Sicht des Kantons	0,17
**: starker Zusammenhang (λ ab 0,5) *: schwacher Zusammenhang (λ ab 0,3)	

Tabelle 16: Zusammenhang zwischen ausgewählten unabhängigen Variablen und der Reformaktivität „NPM“

Wahrscheinlich spielen bei NPM-Projekten vor allem personelle Faktoren eine wesentliche Rolle, d. h. einzelne Behördenmitglieder und Verwaltungskader haben sich durch Tagungen und Mund-zu-Mund-Propaganda von NPM überzeugen lassen und wollen jetzt in ihrer Gemeinde oder flächendeckend im Kanton Pilotprojekte lancieren. Zudem ist die Übernahme privatwirtschaftlicher Instrumente in die öffentliche Verwaltung zurzeit „in“ und wird in der Öffentlichkeit als wichtig angeschaut, um den Anschluss an gesellschaftliche Entwicklungen nicht zu verpassen.

Finanz- und Strukturkennzahlen der einzelnen Kantone	Zusammenhang mit der Reformaktivität „Neuordnung Aufgabenteilung“ (Lambda)
Grösse des Kantons <ul style="list-style-type: none"> • Einwohner im Kanton 	0,11
Gemeindestruktur im Kanton <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl Gemeinden im Kanton • Einwohnerzahl pro Gemeinde (Median) 	0,00 0,11
Finanzielle Situation der Kantone und Gemeinden <ul style="list-style-type: none"> • Prozentsatz der Gemeinden mit Defizit in den vergangenen drei Jahren • Finanzkraft 1996/97 des Kantons • Anteil der Gemeindeausgaben im Verhältnis zu den Kantons- und Gemeindeausgaben 	0,25 0,11 0,11
Vollzugsprobleme der Gemeinden <ul style="list-style-type: none"> • Schwierigkeiten der Gemeinden bei der Erfüllung von Aufgaben aus Sicht des Kantons 	0,00
**: starker Zusammenhang (λ ab 0,5) *: schwacher Zusammenhang (λ ab 0,3)	

Tabelle 17: Zusammenhang zwischen ausgewählten unabhängigen Variablen und der Reformaktivität „Neuordnung Aufgabenteilung“

4. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Die Schweizer Gemeinden sind daran, ihre Strukturen zu überprüfen und an die Anforderungen des 21. Jahrhunderts anzupassen. In praktisch allen Kantonen laufen Reformprojekte oder werden zur Zeit intensiv diskutiert. Die umfassendsten und häufigst genannten Reformprojekte sind NPM, Interkommunale Zusammenarbeit, Gemeindefusionen und die Neuordnung der Aufgabenteilung. Dabei sind grosse regionale Unterschiede auszumachen. In der Deutschschweiz wird tendenziell mehr reformiert als in der Westschweiz. Anhand eines Reformindex, der die Anzahl unterschiedlicher kommunaler Projekte in den Kantonen erfasst, kann die Reformfreudigkeit beurteilt werden. Führend sind die Kantone Bern, Basel-Land, Luzern, Solothurn und Genf. Unterdurchschnittlich viele Reformen laufen in den Kantonen St. Gallen, Obwalden, Basel-Stadt, Schaffhausen, Uri, Glarus, Zürich, Waadt, Jura und Zug.

Die Befragung der Schweizer Kantone gibt auch einige Anhaltspunkte, welches die Auslöser für Reformvorhaben sind. Tabelle 18 zeigt zusammenfassend die bedeutenden Zusammenhänge zwischen finanziellen und strukturellen Kennzahlen auf der einen Seite und der allgemeinen Reformaktivität und spezifischen Reformen auf der anderen Seite. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass die Finanzen statistisch gesehen nur einen beschränkten Einfluss auf Reformaktivitäten haben, was auch durch internationale Untersuchungen bestätigt wird. Für eine definitive Antwort müssten aber weitere Variablen in die statistische Auswertung miteinbezogen werden. Sind die Finanzen der Gemeinden schlecht, wird eher kooperiert und auch Fusionen stehen zur Debatte. Der Anstoss kommt dabei überwiegend von den Kantonen. Dies erklärt auch, dass Kantone, die glauben, die Gemeinden stossen in vielen Bereichen an Leistungsgrenzen, intensiver über zusätzliche Kooperationsmöglichkeiten nachdenken als solche, die bei den Gemeinden wenig Leistungsgrenzen feststellen.

Einen starken Einfluss auf Reformen haben die durchschnittliche Gemeindegrösse und die Anzahl Gemeinden in einem Kanton. Vor allem die Kantonsverwaltungen sind in Kantonen mit vielen kleinen Gemeinden an Kooperationen und Fusionen interessiert.

Was die Auslöser für NPM und eine Neuüberprüfung der Aufgabenteilung sind, konnte mit der Kantonsbefragung nicht erhärtet werden.

Weitere Ergebnisse sind durch die Befragung aller Schweizer Gemeinden im Herbst 1998 zu erwarten. Dadurch können neben den hier erfassten strukturellen Auslösern für Reformen auch die personellen Auslöser und „Kritische Ereignisse“ untersucht werden.

Die Gesamterhebung bei den Schweizer Gemeinden und die darauf aufbauenden exemplarischen Fallstudien werden helfen, den konzeptionellen Bezugsrahmen zu präzisieren und Aussagen über die Auswirkungen der einzelnen Reformen zu machen. Die detaillierte Kenntnis aller Einflussgrössen und Aktionsparameter sollte es ermöglichen, Effektivitäts- und Effizienzindikatoren zu entwickeln, welche die Entscheidung für eine situationsadäquate Reformmassnahme erleichtern helfen.

	Allgemeine Reformaktivität			Spezifische Reformaktivität			
	Reformen insgesamt	Reformen insgesamt initiiert durch Kanton	Reformen insgesamt initiiert durch Gemeinden	Kooperationen	Fusionen	NPM	Aufgabenteilung
Grösse des Kantons	-	-	-	↗	↗	-	-
Gemeindestruktur im Kanton:							
• Anzahl Gemeinden	-	↗	-	↗	↑	-	-
• Gemeindegrösse	-	↗	-	↑	-	-	-
Finanzielle Situation der Kantone und Gemeinden:							
• Finanz. Lage Kanton	-	-	-	-	-	-	-
• Finanz. Lage Gemeinden	-	-	-	-	↗	-	-
• Anteil der Gemeindeausgaben an Kantons- und Gemeindeausgaben	-	-	-	-	↗	-	-
Vollzugsprobleme durch Gemeinden	-	-	-	↑	↗	-	-
Professionalisierung der Verwaltung	-	-	-	-	-	-	-
<ul style="list-style-type: none"> • In den Gemeinden der Deutschschweiz laufen tendenziell mehr Reformprojekte als in Westschweizer Gemeinden. 							
<p>↑: starker Zusammenhang ↗: schwacher Zusammenhang -: kein bedeutender Zusammenhang</p>							

Tabelle 18: Überprüfte Hypothesen

LITERATURVERZEICHNIS

- Arn, Daniel (1998):** Liegt die Zukunft in der Fusion von Gemeinden? Referat an der Veranstaltung „Haben kleine und finanzschwache Gemeinden eine Zukunft?“ des Verbandes Bernischer Gemeinden am 13. Januar 1998
- Arn, Daniel und Ueli Friederich (1995):** Gemeindeverbindungen in der Agglomeration. Zürich 1995
- Benninghaus, Hans (1998):** Deskriptive Statistik. 8. Aufl. Stuttgart, Leipzig 1998
- BfS (1998):** Profil der Schweiz. http://www.admin.ch/bfs/stat_ch/ber00/dkan_ch.htm
- Buschor, Ernst (1996):** Das Konzept des New Public Management. In: Freies Unternehmertum, Juli 1996, Nr. 186, S. 3-6
- Buschor, Ernst (1993):** Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Zürich 1993
- Chappelet, Jean-Loup (1996):** Demain la cyberadministration? <http://www.unil.ch/idheap/Publications/bullet50.htm>
- Dafflon, Bernard (1997):** Analyse socio-économique de 29 fusions de communes dans le canton de Fribourg. Freiburg 1997
- Engel, Andreas, Michael Möhring und Klaus G. Troitzsch (1995):** Sozialwissenschaftliche Datenanalyse. Mannheim, Leipzig, Wien, Zürich 1995
- EFV (1998a):** Staatsquote international. <http://www.admin.ch/efv/intfina/d/sintstaq.htm>
- EFV (1998b):** Kennzahlen Bund, Kantone + Gemeinden. <http://www.admin.ch/efv/oehfina/d/soehkenn.htm>
- Frey, Bruno S. (1997):** Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ. Tübingen 1997
- Frey, René L., Andreas Spillmann, Bernard Dafflon, Claude Jeanrenaud und Alfred Meier (1994):** Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone im Auftrag der Eidg. Finanzverwaltung und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren. Bern 1994
- Friederich, Ueli und Jürg Wichtermann (1997):** Zwischen Legalität und Flexibilität: Die Gesetzgebung für Gemeinden vor neuen Herausforderungen. In: Gesetzgebung heute, 8. Jg., Nr. 3, S. 13-61
- Germann, Raimund (1995):** Verwaltungsmodernisierung in der Schweiz. In: Hablützel, Peter et al. (Hrsg.) Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Bern 1995

- Germann, Raimund E. (1986):** Die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen im Verwaltungsbereich. In: Germann, Raimund E. (Hrsg.). Handbuch Politisches System der Schweiz, Band 3: Föderalismus. Bern 1986
- Germann, Raimund E. und Katja Weis (1995):** Die Kantonsverwaltungen im Vergleich. Bern 1995
- Geser, Hans, François Höpflinger, Andreas Ladner und Urs Meuli (1996):** Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlich und politisch-administrativen Wandels. Zürich 1996
- Goldsmith, Michael und Kurt Klaudi Klausen (Hrsg.) (1997):** European Integration and Local Government. Cheltenham, Brookfield 1997
- Grochla, Erwin (1982):** Grundlagen der organisatorischen Gestaltung. Stuttgart 1982
- Häfelin, Ulrich und Walter Haller (1998):** Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Auflage. Zürich 1998
- Haldemann, Theo (1997):** Evaluation von Politik und Verwaltungsreformen. Institutionelle und materielle Auswirkungen von NPM- und WOV-Projekten In: Gesetzgebung heute, 8. Jg., Nr. 3, S. 63-108
- Horber-Papazian, Katia et Soguel, Nils C. (1996):** La répartition des tâches cantonales ou le rendez-vous manqué des réformes. In: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, Nr. 2, S. 143-164
- Huber, Paul (1997):** Zielsetzungen und Rahmenbedingungen für die Gemeindereform im Projekt Luzern '99. Referat anlässlich der 21. Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen. Schaffhausen 1997
- Kanton Thurgau (1990):** Beschluss des Grossen Rates betreffend Richtlinien zur Bildung politischer Gemeinden. Frauenfeld 1990
- Keraudren, Philippe und Hans van Mierlo (1998):** Theories of Public Management Reform and their Practical Implications. In: Verheijisen, Tony und David Coombes (Hrsg.). Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe. Cheltenham, Northampton 1998
- Ladner, Andreas (1991):** Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Zürich 1991
- Lane, Jan-Erik (1997):** Introduction: Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization? In: Lane, Jan-Erik (Hrsg.). Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems. London 1997
- Müller, Georg (1984):** Aufgabenreform in der Schweiz. Eine Übersicht und Zwischenbilanz. In: Die Verwaltung - Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft, Nr. 17/4, S. 465-491
- Näf, Andreas (1998):** Effektivität und Effizienz öffentlicher Einrichtungen. Bern, Stuttgart, Wien 1998

- Naschold, Frieder (1997):** Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung: eine international vergleichende Zwischenbilanz. In: Naschold Frieder, Maria Oppen und Alexander Wegener (Hrsg.). Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart, Berlin, Köln 1997, S. 15-48
- Naschold, Frieder (1997):** Binnenmodernisierung, Wettbewerb, Haushaltskonsolidierung. Internationale Erfahrungen zur Verwaltungsreform. In: KGSt-Info, o. J., Nr. 1, 10. Januar 1997, S. 1-11
- Naschold, Frieder (1996):** New Frontiers in Public Sector Management. Trends and Issues in State and Local Government in Europe. Berlin 1996
- Nassmacher, Hiltrud und Karl-Heinz Nassmacher (1979):** Kommunalpolitik in der Bundesrepublik. Opladen 1979
- Projekt Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden (Hrsg.) (1998):** Die neue Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung im Kanton Bern. Bern 1998
- Regierungsrat des Kantons Luzern (1998):** Rechenschafts- und Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Teilprojekt Gemeindereform von Luzern '99. Luzern 1998
- Reichard, Christoph (1997):** Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung. In: Naschold Frieder, Maria Oppen und Alexander Wegener (Hrsg.). Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart, Berlin, Köln 1997, S. 49-74
- Saladin, Peter (o. J.):** N 251 ff. zu Art. 3. In: Jean François Aubert et al. (Hrsg.). Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874. Bern o. J.
- Schedler, Kuno (1995):** Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Bern, Stuttgart, Wien 1995
- Schedler, Kuno (1997):** The State of Public Management Reforms in Switzerland. In: Kockert, Walter J. M. (Hrsg.), Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Cheltenham, Northampton 1997, S. 121-140
- Schuler, Martin und Dominique Joye (1992):** Die Vielfalt der Schweizer Gemeinden. In: Hugger, Paul (Hrsg.). Handbuch der schweizerischen Volkskultur, Bd II. Zürich 1992, S. 171
- Steiner, Reto (1997):** Entraînement pour politique et administration. In: Friconomy, o. J., Nr. 3, S. 21-25
- Thalmann, Hans R. (1997):** Haben kleine Gemeinden eine Zukunft? In: Ueberwasser, Heinrich und Hans R. Thalmann (Hrsg.). Haben kleine Gemeinden eine Zukunft? Bern 1997, S. 11-20

Thom, Norbert (1997): Management des Wandels. Grundelemente für ein differenziertes und integriertes „Change Management“. In: Die Unternehmung, 51. Jg. 1997, Nr. 3, S. 201-214

Wittmann, Walter (1998): Die Schweiz. Ende eines Mythos. München 1998

Zulliger, Jürg (1998): In der Kooperation werden noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft. In: Traktandum Magazin. Information über kommunale und kantonale Politik, o. J., Nr. 1, S. 57-61

ANHANG: FRAGEBOGEN MIT ERGEBNISSEN

ANGABEN ZU DEN AUTOREN

Andreas Ladner (1958) Dr. phil.

Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern

Werdegang: Lizentiat in Soziologie, Volkswirtschaft und Publizistik an der Universität Zürich (1985). Dissertation bei Prof. Dr. Hans Geser an der Universität Zürich zum Thema „Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz“ im Jahre 1990. Studienleiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern (1994-1996) und diverse Lehraufträge an schweizerischen höheren Fachschulen und der Universität. Mitarbeit an verschiedenen Nationalfondsprojekten. Leiter des Nationalfondsprojektes „Gemeindereformen - zwischen staatlicher Handlungsfähigkeit und demokratischer Legitimation“.

Reto Steiner (1971) mag. rer. pol.

Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Organisation und Personal der Universität Bern

Werdegang: Ausbildung zum Lehrer für Wirtschaft und Recht an der Universität Bern (Diplom: 1997). Wissenschaftlicher Assistent von Prof. Dr. Norbert Thom im Fachgebiet Public Management. Spezialthema: Kommunalreformen, New Public Management, Organisationsentwicklung und Kooperationsstrategien von Gemeinden (Dissertationsthema). Schulungs- und Beratertätigkeit bei schweizerischen Kantonen. Mitarbeiter im Nationalfondsprojekt „Gemeindereformen - zwischen staatlicher Handlungsfähigkeit und demokratischer Legitimation“.

INSTITUT FÜR ORGANISATION UND PERSONAL: ARBEITSBERICHTE

- Nr. 1: **Thom, Norbert:** Personalentwicklung. Ein Überblick aus betriebswirtschaftlicher Sicht. Januar 1992
- Nr. 2: **Nadig, Peter:** Organisatorische Effizienz und Computer Integrated Manufacturing (CIM). März 1992
- Nr. 3: **Cantin, Françoise; Thom, Norbert:** Innerbetriebliche Kommunikation. Konzeptioneller Bezugsrahmen und Ableitung von Effizienzkriterien. März 1992
- Nr. 4: **Vonlanthen, Jean-Marc:** Innovationsförderliche organisatorische Regelungen und Strukturen. Probleme und mögliche Gestaltungsempfehlungen. Mai 1992
- Nr. 5: **Blunck, Thomas:** Begriffliche Erfassung und Deskription der internen Beratung und ihrer Institutionalisierung im Unternehmen. August 1992
- Nr. 6: **Wagner, Veit:** Anforderungen an die Spitzenorganisation der Schweizer AG gemäss neuem Aktienrecht. März 1993
- Nr. 7: **Thom, Norbert; Nadig, Peter; Kolkiewicz, Sophie; Gruber, Véronique:** Manuel pour l'introduction du CIM: l'organisation, la gestion du personnel et la gestion du projet. Mai 1993
- Nr. 8: **Nadig, Peter:** Explorative Spitzengruppenbefragung ausgewählter CIM-Industriebetriebe zu den Themen Organisation und Personal (Kurzfassung). Juni 1993
- Nr. 9: **Zaugg, Robert:** Modell einer integrierten Personalbedarfsdeckung. Konzeptionelle Bausteine. Oktober 1993
- Nr. 10: **Thom, Norbert:** Interessenvertretungen und Verbände der Führungskräfte. Dezember 1993
- Nr. 11: **Zaugg, Robert:** Personalbeschaffung und -auswahl in schweizerischen Unternehmen. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. Februar 1996
2., durchgesehene Auflage. April 1996
- Nr. 12: **Thom, Norbert; Zaugg, Robert:** Recrutement et sélection du personnel dans les entreprises suisses. März 1996
- Nr. 13: **Bayard, Nicole:** Unternehmens- und personalpolitische Relevanz der Arbeitszufriedenheit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Ein vierstufiger qualitativer Ansatz. März 1996
- Nr. 14: **Thom, Norbert; Blum, Adrian; Zaugg, Robert J.:** Ausgewählte Trends des Personalmanagements in der Schweiz. Mai 1996
- Nr. 15: **Thom, Norbert; Wenger, Andreas:** Unternehmensorganisation als Kernkompetenz. Auswirkungen auf organisatorische Strukturen, Prozesse und Gestaltende. Mai 1996

- Nr. 16: **Etienne, Michèle:** Grenzen und Chancen des Vorgesetztenmodells im Betrieblichen Vorschlagswesen. Eine Fallstudie. Mai 1996
- Nr. 17: **Zenhäusern, Jonas:** Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung. Konzeptionelle Bausteine und ausgewählte Ergebnisse der Dokumentenanalyse über die bildungsbezogenen PE-Massnahmen in der allgemeinen Bundesverwaltung. September 1996
- Nr. 18: **Blum, Adrian:** Arbeitszeitgestaltung in schweizerischen Unternehmungen. Empirische Untersuchung. Dezember 1996
- Nr. 19: **Thom, Norbert:** Change Management. Basic elements for a differentiated and integrated change management. Academic speech. April 1997
- Nr. 20: **Thom, Norbert; Blum, Adrian:** Aménagement du temps de travail dans les entreprises en Suisse. Résumé des résultats du questionnaire sur les modèles de temps de travail en Suisse. Mai 1997
- Nr. 21: **Wenger, Andreas P.:** Grundlagen der Analyse und Bewertung organisatorischer Strukturalternativen Multinationaler Konzerne. August 1997
- Nr. 22: **Etienne, Michèle:** Total Quality Management (TQM) im Spital. Ausgangslage und geplantes Vorgehen in einem Forschungsprojekt. Januar 1998
- Nr. 23: **Jörg, Petra:** Mitarbeiterzeitschriften analysieren, bewerten und verbessern. Februar 1998
- Nr. 24: **Bachmann, Christina:** Fringe Benefits. Theoretische Grundlagen und Anwendung in der Praxis. März 1998
- Nr. 25: **Blum, Adrian:** Innovatives Management von Arbeitszeitsystemen. Fallstudien. März 1998
- Nr. 26: **Thom, Norbert; Zaugg, Robert J.:** Organisation des Personalmanagements. Konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse aus der Schweiz. Mai 1998
- Nr. 27: **Thom, Norbert; Etienne, Michèle; König, Günther:** Management von Spitälern in der Schweiz. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. 3. durchgesehene Auflage. August 1998

ISBN 3-906471-05-5

ANHANG: FRAGEBOGEN MIT ERGEBNISSEN

KOMMUNALE REFORMEN AUS KANTONALER SICHT	Kantonsnr.:												
Allgemeiner Teil: Finanzen, Aufgaben und Reformen													
FINANZIELLE LAGE													
<p>1) Wie gross ist der Anteil der Gemeinden, welcher die Rechnungen im Durchschnitt der letzten 3 Jahre mit einem Defizit, ausgeglichen oder mit einem Ertragsüberschuss abgeschlossen hat?</p> <p>ca. 33 Prozent schliessen mit einem Defizit ab (Kantone: Median 28%, MW 34%)</p> <p>ca. 15 Prozent schliessen mit einer ausgeglichenen Rechnung ab (Kantone: Median 3%, MW 13%)</p> <p>ca. 52 Prozent schliessen mit einem Ertragsüberschuss ab (Kantone: Median 56%, MW 53%)</p> <p style="text-align: center;">_____</p> <p style="text-align: center;">100 Prozent</p>													
<p>2) Wie gross ist der Anteil der Gemeinden, welcher den Steuerfuss in den letzten 5 Jahren erhöht, gesenkt oder unverändert belassen hat?</p> <p>ca. 28 Prozent haben den Steuerfuss erhöht (Kantone: Median 19%, MW 31%)</p> <p>ca. 17 Prozent haben den Steuerfuss gesenkt (Kantone: Median 13%, MW 22%)</p> <p>ca. 55 Prozent haben den Steuerfuss nicht verändert (Kantone: Median 42%, MW 47%)</p> <p style="text-align: center;">_____</p> <p style="text-align: center;">100 Prozent</p>													
<p>3) Wie haben sich die Differenzen hinsichtlich der Steueranlagen der Gemeinden in Ihrem Kanton in den letzten 5 Jahren verändert? (Teilweise zwischen 3 und 5 Jahre)</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;"></td> <td style="width: 30%;">- zugenommen</td> <td style="width: 20%; text-align: right;">13</td> </tr> <tr> <td></td> <td>- gleichgeblieben</td> <td style="text-align: right;">8</td> </tr> <tr> <td></td> <td>- abgenommen</td> <td style="text-align: right;">4</td> </tr> <tr> <td></td> <td>- weiss nicht</td> <td style="text-align: right;">1</td> </tr> </table>			- zugenommen	13		- gleichgeblieben	8		- abgenommen	4		- weiss nicht	1
	- zugenommen	13											
	- gleichgeblieben	8											
	- abgenommen	4											
	- weiss nicht	1											

ERFÜLLUNG KOMMUNALER AUFGABEN

4) In welchen Politikbereichen orten Sie von Seiten des Kantons Schwierigkeiten bei den Gemeinden, die ihnen zufallenden Aufgaben zu erfüllen? Wie gross sind diese Schwierigkeiten?

	grosse Schwierigkeiten	gewisse Probleme	keine Probleme	keine Gemeindeaufgabe	keine Antw.
- Unterstützung und Betreuung älterer Personen ...	1	8	11	3	3
- Jugendfragen.....	0	15	6	2	3
- Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen ..	3	13	1	7	2
- Neue Armut/Fürsorgefälle/ Vormundschaftsfälle.....	5	14	2	2	3
- Betreuung von Asylsuchenden	3	11	3	6	3
- Betreuung von Drogenabhängigen	1	14	4	4	3
- Integration von Ausländern	1	15	2	5	3
- medizinische Versorgung (Spitex/ Hauspflege).....	0	11	10	2	3
- Schulfragen	0	13	11	0	2
- kulturelle Veranstaltungen/Kulturfragen	0	8	15	0	3
- Sport/Sportanlagen.....	0	7	16	0	3
- Bewilligung von Baugesuchen	0	13	7	3	3
- Raum- und Zonenplanung	0	17	5	1	3
- Landschaft- und Ortsbildschutz	1	11	9	2	3
- öffentliche Bauten.....	1	8	14	0	3
- öffentlicher Verkehr.....	1	14	5	3	3
- privater Verkehr (Strassenbau, Verkehrsberuhigung)	0	16	6	1	3
- Wirtschaftsförderung	1	11	3	9	2
- Energieversorgung	0	5	17	2	2
- Wasserversorgung.....	0	6	16	1	3
- Abwasser/Kanalisation	1	9	12	1	3
- Abfall/Entsorgung.....	1	10	11	1	3
- Umweltschutz	1	12	6	4	3
- Zivilschutz	1	6	12	3	4
- gemeindepolizeiliche Aufgaben	0	5	16	1	4
- Gemeindeverwaltung im engeren Sinne	0	9	14	0	3
- Gemeindebehörden	0	12	11	0	3
- andere, nämlich:	0	1	0	1	

REFORMEN

5) Welche der folgenden **Reformprojekte auf Gemeindeebene** werden in Ihrem Kanton zur Zeit diskutiert?

	sehr aktuell	wird zum Teil diskutiert	kein Thema	KA
Stärkere Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden.....	14	12	0	0
Zusammenlegung von Gemeinden.....	8	7	9	2
New Public Management	6	18	1	1
Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden.....	16	6	3	1

6) Hat der **Kanton** in jüngster Zeit selbst die Initiative ergriffen, um in irgendeiner Form Stellung, Aufgaben und Organisation der Gemeinden zu verändern?

nein..... 3 ---> **Frage 7**
ja..... 23

Wenn ja: In welchen Bereichen hat der **Kanton** die Initiative ergriffen?

Schaffung/Überarbeitung des kantonalen Gemeindegesetzes.....	12
Reorganisation der Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden	19
Einführung des horizontalen Finanzausgleichs.....	4
Neuregelung des Finanzausgleichs	15
Beizug von Modellen, die mit "Normkosten" operieren.....	1
Einführung von Lastenausgleichsmodellen	2
Wechsel zu vermehrt ungebundenen Transfers (Globalbudgets).....	5
Anstrengungen zur finanziellen Entlastung der Kernstädte.....	3
Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für NPM Projekte in den Gemeinden	6
Konkrete Förderung von NPM Projekten in den Gemeinden.....	6
Besoldungsrevision für "Gemeindeangestellte".....	2
Abschaffung des Beamtenstatus.....	7
Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden	19
Förderung der Zusammenlegung von Gemeinden	8

7) Wurde **von Seiten der Gemeinden** in jüngster Zeit die Initiative ergriffen, um in irgendeiner Form Stellung, Aufgaben und Organisation der Gemeinden zu verändern?

nein..... 4 ---> **Frage 8**

ja..... 21 KA 1

Wenn ja: In welchen Bereichen wurde von **Seiten der Gemeinden** die Initiative ergriffen?

Schaffung/Überarbeitung des kantonalen Gemeindegesetzes.....	2
Reorganisation der Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden	8
Einführung des horizontalen Finanzausgleichs.....	1
Neuregelung des Finanzausgleichs	2
Beizug von Modellen, die mit "Normkosten" operieren.....	1
Einführung von Lastenausgleichsmodellen	1
Wechsel zu vermehrt ungebundenen Transfers (Globalbudgets).....	4
Anstrengungen zur finanziellen Entlastung der Kernstädte.....	6
Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für NPM Projekte	4
Versuche mit/Einführung von NPM	7
Besoldungsrevision für "Gemeindeangestellte"	8
Abschaffung des Beamtenstatus.....	7
Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden	14
Förderung der Zusammenlegung von Gemeinden	4
Verkleinerung der Gemeindeexekutiven.....	7
Professionalisierung der Gemeindeexekutiven	6
Neuordnung des Kommissionswesens in den Gemeinden	6
Reformen der Gemeinde-(Stadt-)parlamente	2

8) Werden in Ihrem Kanton Reformprojekte **geplant**, die in absehbarer Zeit lanciert werden sollen?

	geplant	wird diskutiert	nicht geplant	KA
Förderung Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden.....	8	13	3	2
Zusammenlegung von Gemeinden.....	6	4	12	4
New Public Management	5	10	6	5
Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden.....	12	10	2	2

Spezieller Teil: Die einzelnen Reformen

AUFGABENTEILUNG

- 9) Wir interessieren uns zuerst für den Ist-Zustand der Aufgabenerfüllung in Ihrem Kanton. Durch wen werden die Aufgaben in den folgenden Bereichen schwergewichtig geregelt, erfüllt und finanziert?

(Bitte tragen Sie auf den untenstehenden Skalen (1-10) ein, in welchem Ausmass die Zuständigkeit bei den Kantonen respektive bei den Gemeinden liegt!)

Spitalversorgung

	Gemeinden (1)	Kanton (10)	w.n.	KA	MW	ME
Regelung durch	[0] -- [0] -- [0] -- [0] -- [0] -- [1] -- [1] -- [1] -- [2] -- [20]		0	1	9.56	10
Erfüllung durch	[0] -- [2] -- [1] -- [0] -- [1] -- [1] -- [0] -- [2] -- [2] -- [16]		0	1	8.48	10
Finanzierung durch	[0] -- [0] -- [0] -- [0] -- [4] -- [2] -- [2] -- [2] -- [2] -- [13]		0	1	8.4	9.5

Volksschule/Grundschule

	Gemeinden (1)	Kanton (10)	w.n.	KA	MW	ME
Regelung durch	[0] -- [0] -- [0] -- [0] -- [1] -- [0] -- [1] -- [5] -- [4] -- [14]		0	1	9.12	10
Erfüllung durch	[13] -- [2] -- [5] -- [0] -- [1] -- [1] -- [0] -- [1] -- [0] -- [2]		0	1	2.84	1.5
Finanzierung durch	[0] -- [3] -- [5] -- [2] -- [9] -- [2] -- [1] -- [2] -- [0] -- [1]		0	1	4.76	5

Mittelschule

	Gemeinden (1)	Kanton (10)	w.n.	KA	MW	ME
Regelung durch	[0] -- [0] -- [0] -- [0] -- [1] -- [0] -- [0] -- [0] -- [1] -- [23]		0	1	9.76	10
Erfüllung durch	[1] -- [0] -- [0] -- [0] -- [0] -- [0] -- [1] -- [0] -- [1] -- [22]		0	1	9.48	10
Finanzierung durch	[0] -- [0] -- [0] -- [0] -- [2] -- [0] -- [0] -- [1] -- [3] -- [19]		0	1	9.4	10

Raumplanung

	Gemeinden (1)	Kanton (10)	w.n.	KA	MW	ME
Regelung durch	[0] -- [1] -- [0] -- [4] -- [4] -- [1] -- [3] -- [5] -- [1] -- [6]		0	1	6.96	7
Erfüllung durch	[3] -- [4] -- [2] -- [4] -- [9] -- [1] -- [0] -- [1] -- [0] -- [1]		0	1	4.08	4
Finanzierung durch	[2] -- [7] -- [7] -- [1] -- [4] -- [1] -- [0] -- [2] -- [0] -- [1]		0	1	3.72	3

Baubewilligung

	Gemeinden (1)	Kanton (10)	w.n.	KA	MW	ME
Regelung durch	[3] -- [0] -- [2] -- [1] -- [1] -- [1] -- [2] -- [5] -- [0] -- [10]		0	1	7.12	8
Erfüllung durch	[6] -- [4] -- [4] -- [1] -- [5] -- [0] -- [0] -- [2] -- [0] -- [2]		1	1	3.79	3
Finanzierung durch	[8] -- [4] -- [2] -- [1] -- [3] -- [0] -- [1] -- [1] -- [0] -- [2]		3	1	3.45	2

9f) Fürsorge

	Gemeinden (1)	Kanton (10)	w.n.	KA	MW	ME
Regelung durch	[0] -- [0] -- [0] -- [0] -- [0] -- [0] -- [0] -- [0] -- [6] -- [4] -- [15]		0	1	9.36	10
Erfüllung durch	[6] -- [4] -- [2] -- [3] -- [5] -- [0] -- [1] -- [1] -- [1] -- [2]		0	1	4.04	4
Finanzierung durch	[3] -- [0] -- [6] -- [5] -- [4] -- [1] -- [4] -- [0] -- [1] -- [1]		0	1	4.56	4

Soziale Sicherung

	Gemeinden (1)	Kanton (10)				
Regelung durch	[0] -- [0] -- [0] -- [0] -- [1] -- [0] -- [0] -- [3] -- [3] -- [15]		0	4	9.36	10
Erfüllung durch	[1] -- [0] -- [3] -- [1] -- [6] -- [0] -- [1] -- [2] -- [1] -- [7]		0	4	6.64	6.7
Finanzierung durch	[2] -- [0] -- [2] -- [0] -- [7] -- [2] -- [4] -- [2] -- [1] -- [1]		0	5	5.62	5.3

Ältere Menschen (Spitex, Altersheime)

	Gemeinden (1)	Kanton (10)				
Regelung durch	[1] -- [0] -- [1] -- [0] -- [4] -- [0] -- [1] -- [4] -- [2] -- [12]		0	1	8.04	9
Erfüllung durch	[12] -- [0] -- [4] -- [0] -- [3] -- [0] -- [1] -- [2] -- [0] -- [3]		0	1	3.68	3
Finanzierung durch	[2] -- [4] -- [4] -- [3] -- [5] -- [2] -- [2] -- [1] -- [0] -- [2]		0	1	4.52	4.3

Familienangebote (Kindertagesstätten, Krippen, Frauenberatung)

	Gemeinden (1)	Kanton (10)				
Regelung durch	[10] -- [3] -- [2] -- [1] -- [1] -- [1] -- [0] -- [1] -- [0] -- [3]		1	3	3.4	2
Erfüllung durch	[13] -- [5] -- [3] -- [0] -- [2] -- [0] -- [0] -- [0] -- [0] -- [1]		1	1	2.2	1
Finanzierung durch	[7] -- [9] -- [3] -- [1] -- [3] -- [0] -- [1] -- [0] -- [0] -- [0]		1	1	2.5	2

10) Haben Sie **grundsätzliche Probleme** im Bereich Aufgabenteilung in Ihrem Kanton?

ja..... 14
 nein..... 10 ---> Frage 11 KA 2

Wenn ja: Welche?

.....

11) Ausgehend von der These, dass der Idealzustand dort liegt, wo Übereinstimmung zwischen Finanzierung, Aufgabenerfüllung und Regelungszuständigkeit besteht: Wie beurteilen Sie die Situation in Ihrem Kanton?

Übereinstimmung zwischen Finanzierung und Aufgabenerfüllung

sehr gut (1)	sehr schlecht (10)	w.n.	KA	MW	ME
[0] --- [1] --- [2] --- [2] --- [7] --- [5] --- [2] --- [3] --- [0] --- [0]		1	3	5,41	5

Übereinstimmung zwischen Finanzierung und Regelungszuständigkeit

sehr gut (1)	sehr schlecht (10)				
[0] --- [0] --- [2] --- [5] --- [5] --- [2] --- [4] --- [4] --- [0] --- [0]		1	3	5,59	5

Übereinstimmung zw. Regelungszuständigkeit und Aufgabenerfüllung

sehr gut (1)	sehr schlecht (10)				
[0] --- [0] --- [2] --- [4] --- [6] --- [1] --- [4] --- [4] --- [1] --- [0]		1	3	5,77	5

12) Haben Sie in Ihrem Kanton schon Reformprojekte im Bereich Aufgabenteilung **durchgeführt und abgeschlossen**? Welche? Mit welchem Erfolg?

nein..... 16 ---> **Frage 13** ja..... 10

Wenn ja: In welchen Bereichen?

Wenn ja: Welche Erfahrungen haben Sie gemacht bezüglich

	gute	eher gute	eher schlechte	schlechte	KA
Finanzierung?	4	3	0	0	3
inwiefern?					
Aufgabenerfüllung/Qualität?	4	3	0	0	3
inwiefern?					
Entflechtung?	2	3	1	0	4
inwiefern?					
Regelungszuständigkeit?	2	5	0	0	3
inwiefern?					

13) Sind Sie in Ihrem Kanton **zur Zeit damit beschäftigt**, Reformprojekte im Bereich Aufgabenteilung durchzuführen?

nein..... 12 ---> **Frage 14** ja..... 14

Wenn ja: In welchen Bereichen?

Wenn ja: Welche Erfahrungen machen Sie bezüglich

	gute	eher gute	eher schlechte	schlechte	noch keine	KA
Finanzierung?	1	2	0	0	2	9
in wiefern?						
Aufgabenerfüllung/Qualität?	1	0	1	1	1	10
in wiefern?						
Entflechtung?	0	4	0	0	1	9
in wiefern?						
Regelungszuständigkeit?	0	3	0	0	2	9
in wiefern?						

14) **Beabsichtigen Sie/planen Sie** Reformprojekte im Bereich Aufgabenteilung?

nein..... 4 ---> **Frage 15** ja..... 18 KA 4

Wenn ja: In welchen Bereichen?

14f) Was versprechen Sie sich von den geplanten Projekten bezüglich

Entflechtung?

Finanzierung?

Aufgabenerfüllung/Qualität?

Einsparungen?

15) Was ist, respektive war das Ziel der Reformprojekte im Bereich Aufgabenteilung?

Konzentration beim Kanton	2
Konzentration bei den Gemeinden.....	3
Entflechtung	17
Neustrukturierung	13
andere:	9

16) Ergeben sich durch Aufgabenteilung (-sprojekte) Probleme bezüglich

Welche? (Stichworte)

Demokratie.....	3	.....
Mitsprache.....	3	.....
Legitimation.....	2	.....

17) Erheben die Gemeinden direkte Steuern in Ihrem Kanton?

ja.....	23	nein.....	2	KA	1
---------	----	-----------	---	----	---

18) Besteht ein direkter **horizontaler** Finanzausgleich in Ihrem Kanton?

ja.....	14	nein.....	10	KA	2
---------	----	-----------	----	----	---

Besteht ein direkter **vertikaler** Finanzausgleich in Ihrem Kanton?

ja.....	20	nein.....	5	KA	1
---------	----	-----------	---	----	---

19) Besteht ein indirekter Finanzausgleich?

ja..... 24

nein..... 2

Wenn ja: Wie sieht der Finanzausgleich aus? (Lastenverteilungssystem, Subventionen, Staatsbeiträge, Finanzierungshilfen)

NEW PUBLIC MANAGEMENT

20) Sind in Ihrem Kanton auf **kantonaler Ebene** Reformbestrebungen im Gange, welche sich unter dem Namen "New Public Management" (WiF, WOV) zusammenfassen lassen?

ja..... 24

nein..... 2

21) Sind in Ihrem Kanton auf **Gemeindeebene** Reformbestrebungen im Gange, welche sich unter dem Namen "New Public Management" (WiF, WOV) zusammenfassen lassen?

nein..... 12 --> **Frage 26**

ja..... 13

KA 1

22) In welcher Phase befinden sich die Projekte in den Gemeinden?

in Planung 13

in Realisierung 8

Gibt es Pilotprojekte?

ja..... 6

nein..... 6

KA 1

Wenn ja: Welche?

.....

23) Welche Stellen waren an der Lancierung von NPM-Projekten in den Gemeinden in Ihrem Kanton massgeblich beteiligt?

die Gemeinden selbst 12

private Berater, Experten 7

Stellen innerhalb der kantonalen Verwaltung 4

die Kantonsregierung 1

das kantonale Parlament..... 0

andere: 0

24) Fördert Ihr Kanton die Einführung von NPM in den Gemeinden?

nein..... 7 ---> **Frage 26**
ja..... 6

Wenn ja? Wie?

.....
.....

25) Welche Erwartungen hegt der Kanton im Zusammenhang mit der Einführung von NPM auf Gemeindeebene?

.....
.....

26) Wie gestaltet sich in rechtlicher Hinsicht die **aktuelle Situation** für die Einführung/Realisierung von NPM-Projekten in den Gemeinden?

Ist/war für die Einführung von NPM in den Gemeinden die Änderung von Rechtserlassen notwendig?

nein..... 8 --> **Frage 27** ja..... 15 KA 3

Wenn ja:

Welche Vorschriften/Gesetze mussten/müssen geändert werden?

Die notwendigen gesetzlichen Anpassungen für die Einführung von NPM auf Gemeindeebene sind vorgenommen worden..... 5

Die notwendigen Änderungen der gesetzlichen Vorschriften für die Einführung von NPM sind geplant..... 7

INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT

27) Gibt es in Ihrem kantonalen Recht Bestimmungen für die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)?

ja..... 24
nein..... 2 ---> Frage 28

Wenn ja: Welche Formen lässt das kantonale Recht zu?

Vertragsverhältnis	22
Gemeindeverband (mit 1 Aufgabe)	23
Mehrzweckverband.....	18
Agglomerationsverband.....	8
Öffentlich-rechtliches Unternehmen.....	14
Juristische Person des Privatrechts	16
Region als Gebietskörperschaft	2

.....
.....

(Können Sie uns diese Bestimmungen in Kopie zukommen lassen?)

28) Welche der folgenden Zusammenarbeitsformen werden in den Gemeinden eingesetzt?

	KA	Nein	Ja	Ja, Anzahl (Schätzung)	Tendenz (+/-/-)
Vertragsverhältnis (Langfristig)	3	1	22	.....	15/3/1
Gemeindeverband (mit 1 Aufgabe)	1	1	24	1359 in 18 Kt.*	15/6/1
Mehrzweckverband	11	6	9	.....	6/2/0
Agglomerationsverband	16	8	2	.....	2/0/0
Öffentlich-rechtliches Unternehmen	13	4	9	.....	5/3/1
Juristische Person des Privatrechts	10	3	13	.....	8/2/0
Region als Gebietskörperschaft	17	9	0	.....	0/0/0
Punktuelle flexible Zusammenarbeit	11	1	14	.....	6/1/0

* mit 2066 Gemeinden

Tendenz für interkommunale Zusammenarbeit insgesamt 20/1/0

29) Sind Änderungen der gesetzlichen Grundlagen betreffend die interkommunale Zusammenarbeit geplant oder soeben durchgeführt worden?

Ja, aber noch nicht in Vorbereitung	3	KA 2
Ja, Vorbereitung in Verwaltung und/oder Kommission	4	
Ja, in Beratung oder bereit für Beratung in Kantonsparlament.....	1	
Ja, vom Parlament verabschiedet, aber noch nicht in Kraft.....	1	
Ja, neue Regelungen seit weniger als 5 Jahren in Kraft.....	2	
Nein.....	13	

Wenn ja:

Welche Zusammenarbeitsformen sollen rechtlich geändert werden oder wurden geändert?

	Neu	Änderung	Aufhebung	Ohne Änd.
Vertragsverhältnis	4	2	0	6
Gemeindeverband (mit 1 Aufgabe)	1	7	0	4
Mehrzweckverband	4	3	0	5
Agglomerationsverband	3	1	0	8
Öffentlich-rechtliches Unternehmen	3	1	0	8
Juristische Person des Privatrechts	3	2	0	7
Region als Gebietskörperschaft	0	0	0	12

.....

30) Schreibt der Kanton in einzelnen Sachgebieten interkommunale Zusammenarbeit vor?

nein..... 9 ---> **Frage 31**
ja..... 16 KA 1

Wenn ja: In welchen der folgenden Bereichen?

Beispiel:

Soziales	5	.....
Gesundheit	9	.....
Bildung	8	.....
Kultur	2	.....
Verkehr	4	.....
Versorgung	2	.....
Entsorgung	7	.....
Politik	1	.....
Justiz	1	.....
Umwelt	2	.....
Planung	8	.....
.....	

31) Gibt es in Ihrem Kanton Bestrebungen oder sogar rechtliche Grundlagen, interkommunale Zusammenarbeit zu fördern?

Finanzielle Beiträge, Subventionen	11		
Immaterielle Anreize	7		
Zwangsmassnahmen	4		
andere:	3	KA	4

Nein 8 ---> Frage 32

Wenn ja: Wie sind diese Anreize konkret ausgestaltet?

.....
.....
.....

32) Sind Ihnen Modelle interkommunaler Zusammenarbeit aus Ihrem Kanton bekannt, die als innovativ bezeichnet werden können?

.....
.....
.....

GEMEINDEFUSIONEN

33) Bestehen in Ihrem Kanton gesetzliche Grundlagen für Gemeindefusionen?

a) zwangsweise durch kantonalen Beschluss KA 2

ja..... 10 Gesetz:
nein..... 14

b) auf freiwilliger Basis KA 2

ja..... 16 Gesetz:
nein..... 8

34) Sind Gemeindefusionen in Ihrem Kanton zur Zeit ein Thema?

Ja, politische Vorstösse	7		
Ja, Diskussion in der Regierung/Verwaltung.....	9		
Ja, Anstoss von Gemeinden	7		
Nein.....	11	KA	1

(Falls Ja: Können Sie uns die entsprechenden Unterlagen in Kopie zukommen lassen?)

35) Welches Gewicht misst der Kanton Gemeindefusionen bei?

kein.....	8		
wenig.....	7		
grosses.....	6		
sehr grosses	4	KA	1

36) Wer entscheidet letztlich über Gemeindefusionen in Ihrem Kanton?

Regierungsrat	3		
Kantonsparlament	15		
zwingend das Volk.....	9		
die betroffenen Gemeinden alleine	5		

37) Sind in Ihrem Kanton seit 1945 Gemeindefusionen realisiert worden?
(Bei zusätzlichem Platzbedarf, verwenden Sie bitte ein Einlageblatt!)

Ja 14 Namen der neu geschaffenen Gemeinden:

Nein 12

38) Gibt es Gemeinden, die zurzeit Überlegungen anstellen, eine Gemeindefusion durchzuführen?

Ja 8 Namen der betroffenen Gemeinden:

Nein 17 KA 1

39) Gab es seit 1945 erfolglose Versuche von Gemeindefusionen?

Ja 9 Namen der betroffenen Gemeinden:

Nein 17

40) Unterstützt der Kanton durch materielle oder immaterielle Anreize Gemeindefusionen?

Art der Unterstützung

Materielle Anreize 5

Immaterielle Anreize 4

Zwangsmassnahmen 0

Nein 17 KA 2

41) Gibt es beim Kanton Vorstellungen über eine optimale Mindest-Gemeindegrösse?

ja..... 3 --> 2x1000 ; 1x3000 Einwohner

nein..... 23

Wenn ja: Aus welchen Gründen?

.....
.....

42) Gibt es noch weitere die Gemeinden betreffende Reformprojekte in ihrem Kanton, die für unsere Untersuchung von Interesse sein könnten? Wenn ja, was sind das für Reformprojekte und welche Gemeinden sind davon betroffen?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

An wen könnten wir uns für weitere Fragen zu den verschiedenen Themenbereichen in Ihrem Kanton wenden?

Bereich	Name	Tel.
Aufgabenteilung	
NPM	
Zusammenarbeit/ Fusionen	

Ganz herzlichen Dank für Ihre Mitarbeit!

Bitte Fragebogen zurück an: Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft, Projekt "Gemeindereformen", Lerchenweg 36, 3000 Bern 9